

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
ORAL DE ZIPAQUIRÁ

Zipaquirá, quince (15) de diciembre dos mil diecisiete (2017)

PROCESO:	25899-33-33-001-2016-00166-00
DEMANDANTE:	DIEGO FERNANDO GUZMÁN
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE CAJICÁ
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD

Entra el Despacho a decidir lo que en derecho corresponde dentro del proceso de la referencia, previos los siguientes

ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

El señor Diego Fernando Guzmán, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, previos los trámites de un proceso ordinario, solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

"PRIMERA.- Declarar la nulidad del Decreto No. 075 del 30 de diciembre de 2015, expedido por la Administración municipal de Cajicá, por el cual se adopta el plan parcial No 2 de la zona de expansión urbana, Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá, con fundamento en los motivos de ilegalidad y vulneración del ordenamiento jurídico contenidos en la presente demanda.

SEGUNDA.- Como consecuencia de su declaratoria se ordene a efectuar que la revisión, formulación, concertación y adopción del plan parcial No 2 se efectúe con pleno cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico urbano, en especial la ley 388 de 1997, el Decreto 1077 de 2015 y demás normas que regulen la materia". (mayúsculas del texto citado)

2. HECHOS

1º. El 27 de diciembre de 2014, el Concejo Municipal de Cajicá profirió el Acuerdo No. 16 de 2014 "por el cual se adopta la revisión general del plan básico de ordenamiento territorial del Municipio de Cajicá, adoptado mediante el Acuerdo 08 de 2000 y modificado por los Acuerdos Municipales 009 de 2002, 007 de 2004 y 21 de 2008".

2°. El Acuerdo No. 16 de 2014 en su artículo 13 estableció en el Municipio de Cajicá, el perímetro del suelo de expansión urbana compuesto por 3 polígonos, y en el literal a) delimitó el polígono de suelo de expansión urbana en el sector El Pomar de la Vereda Chuntame, del cual forman parte los inmuebles del plan parcial No. 2, de conformidad con el plano CU-8 áreas sujetas al plan parcial

3°. En el Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2016, demandado, se hace mención a las siguientes actuaciones adelantadas en forma previa a su adopción:

- a. Radicación del proyecto
- b. Cumplimiento de observaciones
- c. Información pública, citación a propietarios, vecinos y demás interesados.
- d. Concepto favorable de viabilidad
- e. Concertación ambiental
- f. Factibilidad de servicios públicos

Las anteriores etapas fueron cumplidas de manera formal, pero en aspectos sustanciales no se cumplieron las finalidades de cada una de ellas.

4°. El 30 de diciembre de 2017, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR expidió la Resolución No. 3023, mediante la cual se declararon concertados los aspectos ambientales de los planes parciales Nos. 2 y 4 sector El Pomar del Municipio de Cajicá, ordenando su notificación y publicación en la gaceta de esa entidad y en el diario oficial

5°. El mismo día 30 de diciembre de 2015, el Municipio de Cajicá, a través del alcalde de la fecha, expidió el Decreto No. 075, ahora demandado; sin embargo, la Resolución No. 3023 emitida por la CAR, fue notificada al Alcalde de Cajicá, el mismo 30 de diciembre de 2015, pero solo fue publicada en la gaceta CAR mediante el boletín extraordinario de 8 de enero de 2016, sin que se tenga constancia de la publicación en el diario oficial.

6°. La Resolución No. 3023 de 2015 incorpora una serie de requerimientos de carácter ambiental establecidos en el acta de concertación de 30 de noviembre del mismo año, los que no fueron tenidos en cuenta por la administración municipal al momento de expedir el acto administrativo demandado

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En su escrito de demanda, la parte actora consideró como infringidas las siguientes normas jurídicas:

- Constitución Política artículos 2, 6, 29, 79, 82 y 209
- Ley 1437 de 2011
- Ley 388 de 1997 artículo 19
- Decreto 1077 de 2015 Parte Segunda – Título 4
- Acuerdo No 016 de 2014

En virtud de la anterior acusación de violación de normas jurídicas, la parte demandante formuló los siguientes cargos de nulidad:

Violación al debido proceso – falta de ejecutoria de acto administrativo condición, Expedición irregular.

El procedimiento administrativo establecido para el trámite y adopción mediante acto administrativo de los planes parciales, se encuentra regulado en la Ley 388 de 1997 y en la Parte Segunda – Título 4 del Decreto 1077 de 2015, que puede resumirse así

Los planes parciales pueden surgir de la iniciativa pública (administración municipal), iniciativa privada (dueños de los predios), o por la comunidad, con el siguiente procedimiento:

a. Una vez presentada la solicitud de interés en la formulación del plan parcial o el interés de la administración pública de dar inicio a la formulación del plan parcial, se debe allegar la documentación contenida en el artículo 2.2.4.1.1.3 del Decreto 1077 de 2015.

b. Se debe proceder a revisar la documentación y solicitar las determinantes ambientales a ser tenidas en cuenta, las cuales deben ser expedidas por la autoridad ambiental, en este caso la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, al igual que a las empresas de servicios públicos domiciliarios que tengan incidencia en el desarrollo del plan parcial, los conceptos e información para dar respuesta a la solicitud de determinantes

c. Con la revisión técnica, las determinaciones ambientales y conceptos de las empresas prestadoras de servicios públicos se expide la respuesta a la solicitud de determinantes, sin que implique derechos ni obligaciones al peticionario.

d. A continuación se inicia la etapa de formulación y revisión del proyecto del plan parcial, para lo cual éste deberá ser radicado con todos los documentos requeridos conforme al artículo 2.2.4.1.1.7 del Decreto No. 1077 de 2015, e igualmente se da inicio a la fase de información pública y citación a propietarios y vecinos.

e. Radicada en forma completa la solicitud de formulación acogiendo todas las determinantes y verificado el cumplimiento de las normas urbanísticas, se expedirá el acto administrativo de concepto favorable y viabilidad del plan parcial, para que se inicie la concertación ambiental

f. La etapa de concertación ambiental culmina con la expedición del acto administrativo de su mismo nombre, en el que se incluyen todos los aspectos de dicho carácter para que pueda ser adoptado el decreto del plan parcial. El acto administrativo de concertación ambiental debe cumplir con las formalidades propias del mismo para que preste su ejecutividad y ejecutoria, como es, debe ser debidamente notificado y quedar debidamente ejecutoriado para proceder la administración municipal a expedir el acto administrativo que adopta el plan parcial en la zona de expansión urbana dentro de los 15 días hábiles siguientes.

En ese contexto, en el presente caso se observan las siguientes irregularidades:

- No existe la plena citación a los vecinos colindantes de acuerdo con los documentos que reposan en el expediente administrativo del trámite, situación que fue debidamente puesta en conocimiento por la Directora de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cajicá, al momento de asumir sus funciones.
- La insuficiente divulgación y puesta en conocimiento de todos los terceros sobre la formulación del plan parcial No. 2, contraviniendo el principio de participación y en especial la etapa de divulgación e información pública.
- El acto administrativo expedido por la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, que declara concertados los aspectos ambientales, contenido en la Resolución No. 3023 fue expedido el 30 de diciembre de 2015, ordenando su notificación y publicación en la gaceta CAR y en el diario oficial
- La notificación al alcalde municipal se surtió el mismo 30 de diciembre de 2015, sin que exista constancia de renuncia a términos de ejecutoria del acto.
- La notificación mediante publicación de la Resolución No. 3023 de 2015 se surtió en el boletín extraordinario de la CAR del 8 de enero de 2016, y a la

fecha se desconoce su publicación en el diario oficial, pese a las solicitudes elevadas para conocer esa actuación

- Se solicitó la constancia de ejecutoria de la Resolución No. 3023 de 2015, a la CAR, pero no fue expedida a la fecha de presentación de la demanda de nulidad.
- El mismo 30 de diciembre de 2015, el Municipio de Cajicá expidió el Decreto No. 075 de 2015, mediante el cual adoptó el plan parcial No. 2.
- El 31 de diciembre de 2015, mediante publicación, el Municipio de Cajicá notificó el Decreto No. 075 de 2015, por tratarse de un acto administrativo general.

En tales condiciones, en ningún caso el Municipio de Cajicá podía expedir el Decreto No. 075 de 2015, el día 30 de diciembre de 2015, toda vez que la notificación personal al Alcalde se surtió ese mismo día, con lo cual la Resolución No. 3023 de 2015, en el mejor de los casos por renuncia del alcalde a los términos de ejecutoria, solo quedaba ejecutoriada al día hábil siguiente, esto en relación al Municipio de actúa a través de su alcalde.

Falta de motivación – desviación de poder

La motivación de la adopción de los planes parciales se encuentra en la Ley 388 de 1997, en el sentido de permitir a las entidades territoriales de carácter local, decretar áreas de expansión urbana o zonas especiales de desarrollo en suelo urbano, a fin de satisfacer la demanda futura de las necesidades poblacionales, de modo tal que la habilitación de dicho suelo permita de manera organizada, con la debida planeación y planificación, atender a dicha necesidad

Conforme a lo dispuesto en los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y sus normas concordantes, en la adopción de los planes parciales se contemplan todos los aspectos de tal categoría relacionados con el espacio público, equipamientos, malla vial, estructura ecológica principal y la prestación de servicios públicos domiciliarios, todo lo cual debe ser de carácter preferente, prevaleciente y anterior, frente a los desarrollos por construcción, cuyo contenido debe comprender todos los aspectos señalados en el artículo 2.2.4.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015

Solamente de esta manera se garantiza el cumplimiento de los fines de la norma y el crecimiento ordenado a largo plazo del territorio y su ocupación de forma tal que se garanticen los derechos colectivos y no los individuales de los dueños de la tierra y las

empresas constructoras, que si bien tienen un interés legítimo de carácter individual, éste debe quedar sometido al cumplimiento de los fines de la norma que claramente es el interés general

El Decreto No 075 de 2015, demandado, no busca la finalidad de la norma ni los fines superiores del urbanismo, hasta el punto que de forma descarada toda su concertación ambiental y requerimientos va única y exclusivamente para habilitar el desarrollo de 1000 unidades habitacionales, situación totalmente ajena al plan parcial que debe ser de carácter general en establecer la forma de ocupación del territorio en esa zona declarada de expansión urbana, mencionar o establecer las unidades habitacionales y permitir que el plan parcial sea adoptado como para una primera etapa sin tener garantizadas todas las condiciones urbanísticas generales para dicha zona, es no cumplir los motivos de las normas superiores y descender en el instrumento de planificación a solucionar un tema de licenciamiento más de carácter particular

Un acto administrativo que adopta un plan parcial debe estar fundamentado como instrumento de planificación urbanística para una zona del territorio que será objeto de desarrollo, razón por la cual debe estar debidamente fundado o motivado en forma general para la regulación de esa porción de territorio local y satisfacer los principios del ordenamiento jurídico urbanístico y los fines de la función pública del urbanismo¹.

Entonces, el acto administrativo demandado no contempla el desarrollo integral de área de expansión urbana que en su etapa de formulación tuvo y tiene muchos condicionamientos técnicos frente a los intereses y derechos colectivos, que aún persisten, para su adecuada formulación, adopción e implantación. Ante estos condicionamientos, lo que se efectuó fue la viabilidad de un proyecto urbanístico de 1000 unidades, que requería como requisito previo y esencial un manejo integral de la zona de expansión

Por ejemplo, la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá EPC, el 30 de junio de 2015, conforme al acta de concertación ambiental numeral 6.2, en relación con el tema del agua potable, estableció que la factibilidad está condicionada a la autorización de conexión de la red de 60" del acueducto de Bogotá, que viene desde Tibitoc, situación que a la fecha no ha sido posible obtener; no obstante, se dio la factibilidad para las mencionadas 1000 unidades

Sumado a lo anterior, se tiene que el plan de saneamiento y manejo de vertimientos PSMV aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR,

¹ Artículos 3 y 4 de la Ley 388 de 1997

debía ser objeto de ajuste por cuanto no contempló zonas de expansión urbana, lo cual a la fecha de expedición del Decreto No. 075 de 2015, no se había realizado por parte de la empresa de servicios públicos, ni a la fecha se ha obtenido el referido ajuste

Ahora, a la fecha, el Municipio de Cajicá no cuenta con la habilitación de un predio que sea utilizado como escombrera municipal, trámite que apenas se está surtiendo ante la autoridad ambiental en la etapa de determinación si el predio señalado para tal fin en el PBOT – Acuerdo No. 16 de 2014, cumple con las características técnicas para dicha destinación, según los numerales 6.6 y 6.7 del acta de concertación

Finalmente, el Decreto No. 075 de 2015 en relación con el manejo de vallados ubicado dentro de la zona de expansión urbana serán integrados al sistema de servicios públicos domiciliarios, con la posibilidad de presentar estudios técnicos que permitan canalizar o entubar los vallados existentes o propuestos, lo anterior en clara oposición a lo concertado con la CAR del manejo de los mismos a canal abierto, según el numeral 4.1 del acta de concertación

Todo lo anterior, soporta el fundamento de impugnación contenido en este cargo, que demuestra el modo evidente que la administración municipal no tuvo el más mínimo cuidado ni respeto a las normas superiores en la expedición del Decreto No. 075 de 2015, cuya motivación no está dada por dichas normas, sino por dar viabilidad a un proyecto de 1000 unidades

4. TRÁMITE PROCESAL Y ALEGACIONES

1º. La demanda se presentó el 23 de noviembre de 2016 (fl. 15) siendo repartida a este Despacho, quien la admitió por auto de 7 de diciembre de 2016 (fls. 94 a 96).

2º. El 18 de enero de 2017 se notificó la admisión al Alcalde Municipal de Cajicá (fl. 101).

3º. El 20 de febrero de 2017, el Municipio de Cajicá, a través de su apoderado, allegó contestación de la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma y exponiendo los siguientes argumentos (fls. 105 a 107)

A pesar que en el trámite seguido por la administración municipal para la aprobación del plan parcial, presuntamente pudieron presentarse fallas de procedimientos, éstas no tienen la entidad ni alcance para hacer cesar en sus efectos el acto administrativo demandado; por el contrario, en virtud de lo previsto en los artículos 88 y 89 de la Ley

1437 de 2011, debido a la firmeza adquirida, dicho acto se presume legal mientras no haya sido anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Luego de efectuar una transcripción de normas sobre ordenamiento territorial, el apoderado de la entidad demandada indicó que los ajustes y/o revisiones a las normas territoriales no pueden corresponder al capricho, o los intereses de la autoridad, sino que los mismos deben obedecer a momentos políticos, sociales y económicos, previamente definidos en la Ley, y que deben concertarse con la comunidad y el medio ambiente.

En virtud de lo expuesto la entidad demandada solicitó que no se accediera a las pretensiones de la demanda

4º. Por auto de 11 de mayo de 2017 (fl. 112) se fijó fecha para audiencia inicial la que se llevó a cabo el día 31 de los mismos mes y año (fls. 151 a 154), en la que se evacuaron todas las etapas señaladas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, se fijó fecha para audiencia de pruebas, que se practicó el 12 de julio de 2017 (fls. 223 a 225), recaudando la totalidad de las pruebas decretadas en la audiencia inicial y corriendo traslado para alegar de conclusión por escrito, derecho del que hicieron uso las partes (fls. 226 a 236 y 237 a 240), en el sentido de reiterar sus argumentos de demanda y contestación de la misma

5º. El señor Agente del Ministerio Público no allegó concepto

CONSIDERACIONES

Revisado el proceso se encuentra que no se da causal alguna que pueda dejar sin valor la actuación que hasta aquí se ha surtido y se procede a decidir sobre el fondo del asunto litigado, lo que se hará en primera instancia

1. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a lo anterior, debe ponerse de presente que este Juzgado al momento de llevar a cabo la audiencia inicial, fijó el litigio en los siguientes términos:

Declarar o no la nulidad del Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2015, proferido por el Municipio de Cajicá, mediante el cual se adoptó el plan parcial No. 2 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame de ese Municipio

Determinar si se requiere o no una revisión, formulación, concertación y adaptación del plan parcial No. 2, en cumplimiento de las normas legales.

De lo expuesto en la demanda, en cuanto a los cargos de nulidad que deberán ser resueltos, este Despacho pone de presente que en el escrito de demanda se indicaron muchos supuestos motivos de nulidad o censura frente al acto administrativo demandado, sin embargo, no todos esos motivos fueron desarrollados para efectos de contar con un verdadero cargo de nulidad, en virtud del principio de justicia rogada que rige medios de control como el de nulidad.

Así, se tiene que los cargos de nulidad por resolver, son los siguientes: i) violación al debido proceso – falta de ejecutoria de acto administrativo condición – expedición irregular; y ii) falsa motivación – desviación de poder.

2. VALORACIÓN PROBATORIA

Para efectos de la adopción de esta decisión de fondo, el Despacho pone de presente que en el expediente obran los siguientes medios de prueba:

- 1.- Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2015, por el cual se adopta el plan parcial No. 2 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame del Municipio de Cajicá (fls. 16 a 64 y 175 a 221)
- 2.- Constancia de publicación del Decreto No. 075 de 2015, la que se llevó a cabo el 31 de diciembre de 2015 (fl. 64 y 222)
- 3.- Oficio No. 20162125097 de 1 de julio de 2016, recibido en la Alcaldía de Cajicá el día 15 de los mismos mes y año, suscrito por el Director Técnico de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por el cual remite los documentos de concertación de los asuntos ambientales de los planes parciales Nos. 2 y 4 de la zona de expansión urbana sector El Pomar del Municipio de Cajicá, enviando como anexo la Resolución No. 3023 de 30 de diciembre de 2015 (fls. 65 a 80)
- 4.- Boletín extraordinario de 8 de enero de 2016 publicado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, en el que se encuentra publicada la Resolución No. 3023 de 30 de diciembre de 2015 (fls. 81 a 87)
- 5.- Oficio No. 20162126894 de 13 de julio de 2016, recibido en la Alcaldía de Cajicá el día 19 de los mismos mes y año, suscrito por el Director Técnico de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por el cual, dando alcance al Oficio No. 20162125097, remite dos planos concertados del plan parcial No. 4 del Municipio de Cajicá, informando que queda pendiente el envío de los planos concertados correspondientes al plan parcial No. 2 del mismo Municipio (fl. 89)

6.- Oficio No. 20162132785 de 23 de agosto de 2016, recibido en la Alcaldía de Cajicá el día 1º de septiembre del mismo año, suscrito por el Director Técnico de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por el cual, dando alcance al Oficio No. 20162126894, remite tres mapas en formato análogo y un CD con los mapas digitales en formato TIF correspondiente al plan parcial No. 2 de Cajicá, concertado mediante Resolución No. 3023 de 2015 (fls. 90 y 91).

7.- Copia auténtica de la Resolución No. 3023 de 2015, por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales de los proyectos de planes parciales No. 2 y No. 4 de la zona de expansión urbana sector El Pomar del Municipio de Cajicá – Cundinamarca, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, remitida por el Director Regional de esa misma entidad (fls. 159 a 161).

8.- Constancia de ejecutoria de 18 de enero de 2016, de la Resolución No. 3023 de 2015 (fl. 161 vto).

9.- Copia auténtica del acta de concertación de los asuntos ambientales de los planes parciales No 2 y No. 4 de la zona de expansión urbana sector El Pomar del Municipio de Cajicá (fls. 162 a 173).

3. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS DE NULIDAD

3.1. PRIMER CARGO DE NULIDAD: VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO – FALTA DE EJECUTORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO CONDICIÓN – EXPEDICIÓN IRREGULAR

En síntesis, este primer cargo se concreta en tres aspectos, a saber: i) vulneración del procedimiento en relación con la información pública, citación a vecinos colindantes y divulgación a terceros, pues el trámite fue expedito desde la solicitud hasta la adaptación del Decreto del plan parcial No. 2; ii) al momento de emitir el Decreto No. 075 de 2015, la Resolución CAR No. 3023 de 2015 no estaba ejecutoriada pues contra ella procedía el recurso de reposición, en tanto que el Alcalde del Municipio de Cajicá se notificó de tal acto el 30 de diciembre de 2015, y no renunció a términos, pero si lo hubiese hecho, dicha Resolución hubiese quedado ejecutoriada el 31 de diciembre de 2015; y iii) la Resolución CAR No. 3023 de 2015 estableció como medio de notificación la publicación en la Gaceta de la CAR y en el Diario Oficial, lo que ocurrió el 8 de enero de 2016. Por las anteriores razones, el Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2015 está viciado de nulidad.

A juicio de la entidad demandada, las fallas que pudieron presentarse no son de tal entidad que desvirtúen la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo demandado.

Este Despacho procede a resolver este primer cargo de nulidad, de la siguiente manera:

Generalidades sobre el debido proceso en las actuaciones administrativas

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos², el debido proceso es un derecho reconocido a toda persona a ser oída públicamente y de manera justa por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de los derechos y obligaciones a su cargo, o para el examen de las acusaciones que le son formuladas.

Así, el derecho fundamental del debido proceso, se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, en los siguientes términos:

“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.

(...)

Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público, sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. (Negrilla fuera del texto).

Se desprende de ese canon constitucional, que el ejercicio de las competencias públicas es un asunto reglado por la ley que busca la realización de los cometidos estatales, la efectividad del derecho material y la protección de las garantías de quienes intervienen en los distintos procedimientos, para cuyos efectos se dota al administrado involucrado en la actuación de una serie de instrumentos de defensa en aras de la protección de sus derechos y garantías fundamentales.

En ese contexto, el debido proceso es el conjunto de reglas que los órganos correspondientes deben seguir para la elaboración del acto legislativo, administrativo y jurisdiccional, de las cuales dependen su legalidad y validez, como aspectos objetivos

² Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución No. 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, aprobado mediante la ley 17 de 1972.

del debido proceso; al mismo tiempo, constituyen un medio de conservación del orden público y de la seguridad jurídica, como derechos inalienables del administrativo en el Estado liberal, en lo que constituye el aspecto sustancial del debido proceso³.

Así lo ha entendido el Máximo Tribunal de lo Constitucional, al definir el derecho fundamental al debido proceso, como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que, se encuentran sujetas a los procedimientos señalados en la ley.

Por consiguiente, el debido proceso exige de las autoridades públicas estricta y debida observancia de los procedimientos legalmente preestablecidos, ajenos a su libre albedrío y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley, entre las que se encuentran las siguientes, a términos del artículo 29 constitucional: i) El derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas; vi) a ser juzgado según la legislación preexistente a los hechos, y por supuesto, vii) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.

De acuerdo con la definición del artículo 29 Superior, el debido proceso comprende los elementos que se señalan a continuación, en relación con las condiciones de sometimiento de una persona a juicio y sanción, o medida restrictiva: i) Ejecución material, por el acusado, de un acto típico; ii) Ley que fije su tipicidad, expedida temporalmente antes de la conducta del acusado; iii) Juez competente que juzgue la conducta; y iv) Observancia plena de las formalidades propias de cada juicio.

Bajo ese marco, en la jurisprudencia y en la doctrina ha surgido la constante preocupación tendiente a establecer si en los procedimientos administrativos se deben aplicar todos y cada uno de los componentes y derechos que integran el debido proceso, tal como sucede en materia judicial.

³ JUAN FRANCISCO LINARES. "El debido proceso como garantía innominada en la Constitución argentina". Buenos Aires, Editorial Jurídica Argentina, 1943, págs. 12 y 13.

Con el fin de decantar la inquietud antes referida, la Sección Tercera del H. Consejo de Estado en sentencia de diez (10) de noviembre de dos mil cinco (2005), expuso que *"[E]n principio, todos los derechos que integran el debido proceso deben ser aplicables en materia administrativa, porque el mandato constitucional quiso extender, sin distinciones, este haz de garantías al campo administrativo. Esta idea no es más que la aplicación del principio del efecto útil en la interpretación de las normas, a la vez que una forma de realizar el mandato constitucional de manera efectiva"*

De conformidad con lo anterior, el derecho al debido proceso se concreta en la protección constitucional que se otorga a todas las personas con el fin de garantizar durante todo el trámite, bien sea administrativo o judicial, la obtención de decisiones justas y adecuadas al derecho material, para lo cual es indispensable que se haya proporcionado al interesado la oportunidad de ser escuchado y de controvertir los elementos probatorios que sustentan la adopción de la respectiva decisión

De esta forma, la garantía constitucional del debido proceso constituye un instrumento de control contra las posibles irregularidades y desaciertos en los que pueda incurrir la autoridad en el trámite de un proceso sancionatorio o de condena

En tales condiciones, el debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino que lo haga también en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación, esto es, dentro de una actuación administrativa razón por la que, todo acto arbitrario del Estado, entendido por tal el que se parta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso¹

En consecuencia, jurisprudencialmente se ha señalado como garantías mínimas del derecho al debido proceso, las siguientes: *"(i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; (ii) que durante el mismo y hasta su culminación, se permita la participación de todos los interesados; (iii) ser oído durante toda la actuación; (iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; (v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; (vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; (vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción; e (viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle"*²

¹ Sentencia T-1083 de 2004

² Sentencia T-167 de 2013

Generalidades sobre las normas urbanísticas aplicables a este caso

El artículo 311 de la Constitución Política dispone que *"al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes"*

De conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 388 de 1997, y el artículo 2.2.2.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, el ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el mismo ambiente y sus tradiciones históricas y culturales

En efecto, el ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, así como tendrá en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; las condiciones de diversidad étnica y cultural; así como la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida.

Por su parte, la Ley 388 de 1997⁶ en su artículo 19 define los planes parciales en los siguientes términos

*"Artículo 19º - Planes parciales. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006, Reglamentado por el Decreto Nacional 4300 de 2007. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2007 de 2001. **Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:***

⁶ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 2ª de 1991, y se dictan otras disposiciones

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local

2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles, el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas, los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles, los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada

3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas

4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación de la red vial secundaria, de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento

5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivos y direcciones de la operación o actuación respectiva

6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos

Parágrafo - Los planes parciales también podrán ser aplicables para complementar la planificación de las localidades en el caso de los distritos, cuando así lo señale el Plan de Ordenamiento Territorial, evento en el cual se denominará planes locales" (se resalta)

Por su parte, la Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en su artículo 6 modificó el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 sobre las funciones de dichas entidades territoriales, estableciendo en su numeral 3 que le corresponde a esos entes *"Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal (...)"*.

En el mismo sentido, la Ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, en su artículo 29 numeral 4 establece sobre las competencias de los municipios, la de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, así como optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Así mismo, el Decreto 1077 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio define ese mismo instrumento en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2211 Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

()

Plan parcial. Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997. Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.

()

El artículo 27 de la Ley 388 de 1997 establece en términos generales el procedimiento para los planes parciales, de la siguiente manera:

"Artículo 27.- Procedimiento para planes parciales. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006. Reglamentado por el Decreto Nacional 4300 de 2007.

Modificado por el art. 180, Decreto Nacional 019 de 2012. Para la aprobación de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial.

2. Una vez que la autoridad de planeación considere viable el proyecto de plan parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, si ésta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia, para lo cual dispondrá de ocho (8) días.

3. Una vez aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, se someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.

5. Una vez aprobado, el alcalde municipal o distrital adoptará el plan parcial por medio de decreto."

Al propio tiempo que de forma específica, el Decreto 1077 de 2015 regula lo concerniente a la formulación y adopción de los planes parciales, estableciendo en su artículo 2.2.4.1.1.1 que los correspondientes proyectos serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial.

En ese entendido, existen 3 etapas para formulación y adopción de los planes parciales, a saber: i) etapa de formulación y revisión; ii) etapa de concertación y consulta; y iii) etapa de adopción, las que se desarrollan de la siguiente manera:

- Etapa de formulación y revisión: Para efectos de los determinantes para la formulación del plan parcial, los interesados podrán optar por solicitar a la oficina de planeación municipal o distrital (o la entidad que haga sus veces), que informe sobre las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas urbanísticas aplicables para la formulación del mismo, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional, cuando este último así lo prevea. La

solicitud de concepto de determinantes deberá acompañarse de los documentos señalados en el artículo 2.2.4.1.1.3.⁷ del Decreto 1077 de 2015.

Dentro de los 5 días siguientes a la radicación de la solicitud de determinantes para la elaboración del plan parcial, la autoridad de planeación municipal o distrital, deberá solicitar el pronunciamiento de la autoridad ambiental, para efectos de la concertación del proyecto de plan parcial; así como también podrá solicitar a las empresas de servicios públicos y demás dependencias o entidades que tengan incidencia o responsabilidad en tal desarrollo, información y conceptos relacionados y necesarios para dar respuesta a la solicitud de determinantes, quienes dispondrán de 15 días para dar respuesta a lo requerido.

Recibida toda la información y los conceptos, la autoridad de planeación tiene 15 días para dar respuesta a la solicitud de determinantes para la formulación del plan parcial, indicando, cuando menos, la siguiente información: i) las normas urbanísticas aplicables para la formulación del plan parcial; ii) la indicación y reglamentación de las áreas de reserva y protección ambiental, las zonas de amenaza y riesgo y las condiciones específicas para su manejo definidas por el plan de ordenamiento territorial y la entidad ambiental competente; iii) la delimitación de las afectaciones urbanísticas y la indicación y reglamentación de las zonas de reserva para la construcción de las infraestructuras primarias viales, de transporte, las redes matrices de servicios públicos, así como los espacios públicos de carácter estructural; iv) las áreas o inmuebles declarados como bienes de interés cultural y las condiciones para su manejo; y v) la delimitación del área de planificación del plan parcial de acuerdo con lo previsto en el Capítulo 1 del Título 4 del Decreto 1077 de 2015.

Ahora, en cuanto a los determinantes ambientales para la formulación del plan parcial, se tiene que el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007 y el artículo 2.2.4.1.1.6. del Decreto 1077 de 2015 establecen que la autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes, en este caso la Corporación Autónoma

⁷ 1. Si es persona natural, identificación del propietario o propietarios de los predios que hacen la solicitud. Si es persona jurídica debe acreditar su existencia y representación legal mediante el documento legal idóneo, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes.

2. Poder debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado o promotor.

3. Plancha IGAC o plano georreferenciado disponible en el municipio o distrito que haga sus veces a escala 1:2000 o 1:5000 con la localización del predio o predios objeto de la solicitud e indicando la propuesta de delimitación del plan parcial.

4. La relación e identificación de los predios incluidos en la propuesta de delimitación y sus propietarios, localizándolos sobre el medio cartográfico de que trata el numeral anterior, además de los respectivos certificados de tradición y libertad, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes, así como la información catastral disponible de los predios objeto de la solicitud.

5. La factibilidad para extender o ampliar las redes de servicios públicos domiciliarios y las condiciones específicas para su prestación efectiva.

Regional de Cundinamarca – CAR) con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental.

La formulación del proyecto de plan parcial consiste en la elaboración de la propuesta completa del plan parcial conforme con lo establecido en el Capítulo 1 del Título 4 del Decreto 1077 de 2015, el que se radicará en la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces anexando los documentos exigidos en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.4.1.1.3⁶ de dicho Decreto, más los descritos en el artículo 2.2.4.1.1.7.⁹ de ese mismo Estatuto.

Radicado el proyecto de plan parcial, la oficina de planeación correspondiente convocará a los propietarios y vecinos colindantes en los términos del Capítulo V del Título III de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, para que conozcan la propuesta y expresen sus recomendaciones y observaciones.

Dentro de los 30 días hábiles siguientes, prorrogable por otros 30 días hábiles más, la oficina de planeación revisará el proyecto de plan parcial para efectos de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y pronunciarse sobre su viabilidad, so pena de que opere el silencio administrativo positivo.

Una vez se apruebe el proyecto de plan parcial (lo que equivale a un concepto favorable), mediante acto administrativo positivo o ficto, éste se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, para que sean acordados

⁶ 1. Si es persona natural, identificación del propietario o propietarios de los predios que hacen la solicitud. Si es persona jurídica debe acreditar su existencia y representarla legalmente mediante el documento legal idóneo, cuya fecha de expedición no sea superior a 6 meses.

2. Poder debidamente otorgado cuando se actúe mediante apoderado o promotor.

⁹ 1. Documento Técnico de Soporte que contendrá como mínimo:

1.1 Memoria justificativa del plan parcial y sus condiciones de partida y criterios de diseño, donde se expliquen las condiciones evaluadas en la fase de diagnóstico, la pertinencia y procedencia del plan parcial, así como los objetivos y criterios que orientaron las determinaciones de planificación adoptadas en la formulación del mismo.

1.2 Presentación del planteamiento urbanístico proyectado con la definición de los sistemas del espacio público y los espacios privados.

1.3 Presentación de la estrategia de gestión y financiación y de los instrumentos legales aplicables para el efecto.

1.4 Cuantificación general de la edificabilidad total según uso y destino y cuantificación financiera de la intervención.

2. Cartografía en escalas 1:2000 o 1:1000 que incluya como mínimo:

2.2 Planos del diagnóstico:

2.2.1 Plano topográfico del área de planificación, señalando los predios con sus Folios de Matrícula Inmobiliaria.

2.2.2 Plano de localización de los sistemas generales, exclusivamente proyectados y existentes.

2.3 Planos normalivos de la formulación:

2.3.1 Plano general de la propuesta urbana o planteamiento urbanístico.

2.3.2 Plano de la red vial y perfiles viales.

2.3.3 Plano de espacio público y de la localización de equipamientos.

2.3.4 Plano del trazado de las redes de servicios públicos.

2.3.5 Plano de usos y aprovechamientos.

2.3.6 Plano de asignación de cargas urbanísticas.

2.3.7 Plano del proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística y/o de gestión.

2.3.8 Plano de localización de las etapas de desarrollo previstas.

2.3.9 Plano de delimitación de las zonas o zonas de acciones urbanísticas que permitan determinar el efecto de plusvalía, cuando sea aplicable el lugar.

3. La propuesta del proyecto de decreto que adopta el plan parcial con sus normas urbanísticas.

4. El proyecto de delimitación del área de planificación del plan parcial.

5. El proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística.

6. La factibilidad para extender o ampliar las redes de servicios públicos y las condiciones específicas para su prestación efectiva.

los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual se dispondrá del término de 15 días hábiles prorrogables por otro tanto.

- Etapa de concertación y consulta: el artículo 2.2.4.1.2.1. del Decreto 1077 de 2015 establece que serán objeto de concertación con la autoridad ambiental, los planes parciales que presente alguna de las siguientes situaciones: i) 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; ii) 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; iii) 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; y iv) **los que se desarrollen en suelo de expansión urbana.**

Con el concepto de viabilidad por parte de la oficina de planeación correspondiente, ésta lo someterá a consideración de la autoridad ambiental, a efectos de que se adelante la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales. La autoridad ambiental solo podrá presentar observaciones de tipo ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las que a su vez podrán ser objetadas por la autoridad territorial, a través de recurso de reposición.

La concertación ambiental culminará con un acto administrativo que hará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial y contra él procederá recurso de reposición en los términos de la Ley 1437 de 2011.

- Etapa de adopción: una vez surtidas las etapas de formulación y revisión, y de concertación y consulta, dentro de los 15 días siguientes a la aprobación del proyecto de plan parcial o la concertación ambiental, según sea el caso, el alcalde adoptará el plan parcial mediante decreto

Finalmente, resulta relevante indicar a qué se refiere la zona de expansión urbana. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 2.2.2.1.4.1.6 del Decreto 1077 de 2015, el suelo de expansión únicamente podrá ser objeto de urbanización y construcción previa adopción del respectivo plan parcial; y por tanto, mientras no se aprueben tales planes, en las zonas de expansión urbana solo se

permitirá el desarrollo de usos agrícolas y forestales, sin que de ninguna manera se permita el desarrollo de parcelaciones rurales para vivienda campestre

No obstante lo anterior, en cualquier momento podrán realizarse las obras correspondientes a la infraestructura de los sistemas generales o estructurantes del orden municipal o distrital, así como las obras de infraestructura relativas a la red vial nacional, regional y departamental, puertos y aeropuertos y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía que deban ejecutar las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, departamental, municipal o distrital, las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios

De la actuación administrativa demandada

Precisado lo anterior, procede entonces al Despacho a hacer un estudio acerca de la actuación administrativa que culminó con la expedición del Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2015.

Uno de los argumentos de este primer cargo de nulidad, consiste en que al momento de emitir el Decreto No. 075 de 2015, la Resolución CAR No. 3023 del mismo año, no estaba ejecutoriada, pues contra ella procedía el recurso de reposición, en tanto que el Alcalde del Municipio de Cajicá se notificó de tal acto el 30 de diciembre de 2015, y no renunció a términos, pero si lo hubiese hecho, esa Resolución hubiese quedado ejecutoriada el 31 de diciembre de 2015, no obstante ello, el acto administrativo demandado, se expidió el día 30 de los mismos mes y año.

Para efectos de resolver tal como se indicó en precedencia, el Decreto 1077 de 2015 regula lo concerniente a la formulación y adopción de los planes parciales, estableciendo de forma específica, en su artículo 2.2.4.1.1.1, las etapas que deben seguirse (formulación y revisión, concertación y consulta, y adopción).

De forma particular a este argumento de nulidad, referente a la concertación ambiental, se tiene que en la etapa de concertación y consulta, según lo previsto en el artículo 2.2.4.1.2.1 del referido Decreto, serán objeto de concertación con la autoridad ambiental, los planes parciales que presenten alguna de las siguientes situaciones: i) 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; ii) los planes parciales que presenten 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; iii) 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; y iv) los que se desarrollen en suelo de expansión urbana, siendo la última situación la que se presentó en el asunto sometido a juzgamiento.

La norma en mención dispone que con el concepto de viabilidad por parte de la oficina de planeación correspondiente, ésta lo someterá a consideración de la autoridad ambiental, a efectos de que se adelante la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales. La autoridad ambiental solo podrá presentar observaciones de tipo ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las que a su vez podrán ser objetadas por la autoridad territorial, a través de recurso de reposición.

La concertación ambiental culminará con un acto administrativo que hará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial y contra él procederá recurso de reposición en los términos de la Ley 1437 de 2011.

En el presente asunto, se tiene que para efectos de la adopción del plan parcial No. 2 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame del Municipio de Cajicá, mediante oficio No. 20151132455 AMC-0015-1138-2015 de 14 de octubre de 2015, la Secretaría de Planeación de ese municipio, radicó ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, la propuesta de formulación de dicho plan parcial, con el propósito precisamente de adelantar la etapa de concertación ambiental.

La autoridad ambiental, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, expidió la Resolución No. 3023 de 30 de diciembre de 2015, *“por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales de los proyectos de Planes Parciales No. 2 y No. 4 de la Zona de Expansión Urbana sector El Pomar del municipio de Cajicá – Cundinamarca”*, acto administrativo que fue notificado al entonces Alcalde de dicha municipalidad, según consta a folio 161 vuelto del expediente, evidenciando que la notificación se surtió el 30 de diciembre de 2015, con la expresa indicación que contra esa decisión procedía el recurso de reposición.

Sin embargo, no existe prueba en el expediente que dicho Alcalde haya ejercido el referido recurso y mucho menos que haya renunciado a los términos de ejecutoria, por lo que, habiéndose surtido además las restantes notificaciones de ley, según lo previsto en el artículo 9 de esa Resolución, la misma quedó ejecutoriada el 18 de enero

de 2016 (fls. 161 vto), a la luz de lo previsto en el artículo 2.2.4.1.2.1. del Decreto 1077 de 2015, que dispone la procedencia de recursos a la luz de lo previsto en la Ley 1437 de 2011.

En ese entendido, este Despacho encuentra que el Municipio de Cajicá desconoció las normas legales previstas en el Decreto No. 1077 de 2015, referentes a la etapa de concertación y consulta, que exigía que el acto administrativo con el que se concertaran los asuntos ambientales con la autoridad de esa misma naturaleza, quedara ejecutoriado conforme las normas de la Ley 1437 de 2011, pues emitió el Decreto No. 075 de 2015, el mismo día que le fue notificado, sin haber ejercido el recurso de reposición ni haber renunciado a términos de ejecutoria, lo que configura la procedencia de la primera causal de nulidad alegada en la demanda.

A más de ello, se tiene que la Resolución CAR No. 3023 de 30 de diciembre de 2015, dispuso en su artículo 9 que la misma debía notificarse en el Diario Oficial y en el Boletín de dicha Corporación, lo que ocurrió hasta el 8 de enero de 2016, lo que evidencia que efectivamente para el 30 de diciembre de 2015, cuando se emitió el Decreto No. 075 de 2015, el acto administrativo de concertación ambiental no se encontraba en firme, por lo que no podía tomarse como soporte para la expedición del plan parcial, o mejor dicho, no podía emitirse aún el decreto del plan parcial, en la medida en que aquella decisión hace parte de los documentos soportes de este último.

No obstante lo anterior, es pertinente agotar la decisión de los demás argumentos de nulidad en que se soporta este primer cargo de censura, por lo que se procederá a resolver si en el procedimiento para la expedición del plan parcial No. 2, se agotaron o no los trámites de información pública, citación a vecinos colindantes y divulgación a terceros, pues se alega que el trámite fue expedito.

Al respecto, debe ponerse de presente que en la etapa de formulación y revisión, una vez se haya radicado el proyecto del plan parcial, la oficina de planeación correspondiente debe convocar a los propietarios y vecinos colindantes en los términos del Capítulo V del Título III de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, para que conozcan la propuesta y expresen sus recomendaciones y observaciones.

Las normas en mención son las previstas en los artículos 65 a 73 de la Ley 1437 de 2011, referente a las publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones de actos administrativos y en los procedimientos administrativos.

Según se evidencia de lo probado en el expediente, la Secretaría de Planeación Municipal supuestamente adelantó la citación a terceros con una convocatoria fechada de 22 de septiembre de 2015, para llevarse a cabo el día 24 de los mismos mes y mes, es decir, con un día de diferencia.

Acerca de esta actuación, el Despacho encuentra que desconoce totalmente las normas referentes a las citaciones, publicaciones, comunicaciones y notificaciones, toda vez que, de una parte, la citación no se hizo con la suficiente antelación para que los vecinos que finalmente pudieran asistir, revisaran el proyecto y tuvieran la oportunidad de formular objeciones y/u observaciones, y de otra, no se tiene como acreditado en el expediente judicial, según los antecedentes administrativos aportados, el resultado de la reunión del 24 de septiembre de 2015, y si la entidad territorial atendió aquello que pudiesen manifestar los vecinos, propietarios y colindantes.

Por esta situación y las ya expuestas, este Juzgado considera que con la expedición del Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2015, se trasgredieron normas de índole superior, las que el Municipio de Cajicá se encontraba en obligación de acatar estrictamente, máxime si se tiene en cuenta la situación particular de la zona sobre la cual se pretende urbanizar, siendo conocida como una reserva de respaldo ambiental y ecológica, cuyo uso tradicional y principal es agrario o rural, generando en dicho municipio un impacto urbanístico.

Finalmente, no sobra resaltar que el artículo 2.2.4.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015, al regular la etapa de adopción, establece que una vez surtidas las etapas de formulación y revisión, y de concertación y consulta, dentro de los 15 días siguientes a la aprobación de la concertación ambiental, para este caso con la Resolución CAR No. 3023 de 2015, el Alcalde adoptará el plan parcial mediante decreto; sin embargo, ello ocurrió el mismo día que dicho funcionario fue notificado de la Resolución CAR, lo que evidencia la premura en adoptar una decisión, máxime si se tiene en cuenta que al día siguiente (31 de diciembre de 2015) culminaría su período electoral.

En tales condiciones, al probar la procedencia de este primer cargo de nulidad, se desvirtúa la presunción de legalidad que amparaba el Decreto No. 075 de 2015, y por tanto se declarará su nulidad, advirtiendo que como segunda pretensión se solicitó que se ordenara que la revisión, formulación, concertación y adopción del plan parcial No. 2 se efectuara con pleno cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico urbano, sobre lo cual este Despacho advierte que en efecto el cumplimiento de las normas de índole superior, se trata de una obligación de los servidores públicos y particulares que ejercen función pública, a la luz de lo previsto en el artículo 6 de la Constitución Política, y por ende, no se emitirá una decisión concreta en ese sentido, entendiendo que se trata de una obligación de tales personas.

3.2. SEGUNDO CARGO DE NULIDAD: FALSA MOTIVACIÓN – DESVIACIÓN DE PODER

A juicio de la demandante, la administración municipal no tuvo el más mínimo cuidado ni respeto a las normas superiores en la expedición del Decreto No. 075 de 2015, cuya motivación no está dada por dichas normas, sino por dar viabilidad a un proyecto de 1000 unidades.

Sin embargo, en atención a la prosperidad del primer cargo de nulidad, este Despacho encuentra que por economía procesal y habida cuenta que ya se desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, no ha lugar a estudio de este cargo de nulidad.

4. CONDENA EN COSTAS

En virtud de lo establecido por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en este tipo de asuntos, en los que se ventila un interés público, por demandarse actos administrativos de carácter general, no hay lugar a la condena en costas.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Primero Administrativo Oral de Zipaquirá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLÁRESE la nulidad del Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2015 proferido por el Alcalde del Municipio de Cajicá, por el cual se adopta el plan parcial No. 2 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame del Municipio de Cajicá, por las razones expuestas.

SEGUNDO.- SIN CONDENA en costas.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CAROL MELISSA CHINCHILLA MBETT
JUEZA