



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO JUDICIAL DE ZIPAQUIRÁ**

Zipaquirá, diecinueve (19) de enero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación No. 25899-33-34-003-2016-00278-00
Medio de Control: NULIDAD
Demandante: DIEGO FERNANDO GUZMÁN
Demandado: MUNICIPIO DE CAJICÁ

Se decide la demanda que en ejercicio del medio de control contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, interpusiera el ciudadano **DIEGO FERNANDO GUZMÁN** en contra del **MUNICIPIO DE CAJICÁ - CUNDINAMARCA**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

Solicita el demandante se declare la nulidad del Decreto No. 076 del treinta (30) de diciembre de dos mil quince (2015) expedido por el Alcalde municipal de Cajicá -Cundinamarca "Por el cual se adopta el plan parcial No. 4 de la zona de expansión urbana, Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá".

Como consecuencia de esa declaratoria, solicita:

Se ordene a efectuar que la revisión, formulación, concertación y adopción del plan parcial No. 4 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.

1.2. Fundamentos de derecho.

Considera el demandante que al expedir el Decreto No. 076 del treinta (30) de diciembre de dos mil quince (2015) se vulneraron las siguientes disposiciones:

1. Constitucionales: artículos 2, 6, 29, 79, 82, 209.
2. Legales Ley 388 de 1997, Ley 1437 de 2011.
3. Actos Administrativos: Decreto 1077 de 2015, Acuerdo 16 de 2014.

El demandante considera que mediante la adopción del Decreto No. 076 de 2015, se vulneraron normas de carácter superior en que debía fundamentarse su expedición, derivadas de la finalidad del derecho urbanístico, el procedimiento para la formulación y adopción de planes parciales, incurriendo en situaciones de nulidad como son: expedición irregular del acto, falsa motivación y desviación de poder. Indica que el procedimiento desplegado para la formulación, concertación y adopción del plan parcial, desconoció los principios legales establecidos en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.

Manifiesta, que en la expedición del Decreto No. 076 de 2015, hubo una violación al debido proceso, por falta de ejecutoria del Acto Administrativo condición, incurriendo así la administración municipal en una expedición irregular del acto.

Expone que el procedimiento administrativo establecido para el trámite y adopción mediante acto administrativo de los planes parciales, se encuentra reglado en los términos de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.4.1.1. Título 4, Capítulo 1 y que conforme a este procedimiento, se pueden observar varias irregularidades en el caso: no existió plena citación a los vecinos colindantes, la divulgación fue insuficiente, para poner en conocimiento de los terceros.

En otro sentido, indica que la Resolución No. 3023 del 30 de diciembre de 2015, no se encontraba debidamente ejecutoriada para poder expedir el Decreto No. 076 de 2015, teniendo en cuenta que el artículo 10 de la primera

Resolución citada, establecía que procedía el recurso de reposición. De tal manera que; si hubo una renuncia a términos, la Resolución No. 3023 de 2015, solo podía quedar ejecutoriada el día hábil siguiente, esto es; el 31 de diciembre de 2015. Si no hubo renuncia a términos; desde el día siguiente al vencimiento del término para la interposición de los recursos, en este caso el de reposición y 10 días hábiles posteriores a la notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del C.P.A.C.A.

Adicionalmente, que la Resolución 3023, en su artículo 9 estableció que debía ser publicada en la Gaceta de la CAR y el Diario oficial, se surtió en Boletín extraordinario de la CAR el 8 de enero de 2016, por lo cual quedaba ejecutoriada a los 10 días hábiles siguientes a su publicación, por cuanto admitía recurso de reposición.

Por lo anterior, concluye que la administración municipal no podía expedir la Resolución No. 076, el 30 de diciembre de 2015, porque el acto condición Resolución 3023, fue expedido ese mismo día y en consecuencia no se encontraba debidamente ejecutoriado.

Falsa motivación – Desviación de poder.

Manifiesta que 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. Que el Decreto No 076, no busca lo anterior, sino que toda su concertación ambiental y requerimientos va única y exclusivamente dirigida a habilitar el desarrollo de 1000 unidades habitacionales.

1.3. Fundamentos de hecho.

Se destacan los siguientes hechos:

1. El 27 de diciembre de 2014 el Concejo Municipal de Cajicá profirió el Acuerdo 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 artículo 13, estableció en el municipio de Cajicá, el perímetro del suelo de expansión urbana compuesto por tres (03) 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. 4 de conformidad con el plano CU-8 áreas sujetas a Plan Parcial.
3. En el Decreto 076 del 30 de diciembre de 2015, se mencionan las actuaciones adelantadas en forma previa a su adopción.
4. El 30 de diciembre de 2015 la CAR expidió la Resolución No. 3023, mediante la cual se declaran concertados los aspectos ambientales de los planes parciales 2 y 4 Sector El pomar del municipio de Cajicá, ordenando su publicación en la Gaceta de la CAR y en el Diario Oficial.
5. El mismo día, esto es; el 30 de diciembre de 2015, el Alcalde municipal expide el Decreto 076 de 2015, por el cual se adopta el plan Parcial No. 4 de la zona de expansión urbana, Vereda Chuntame del municipio de Cajicá.
6. La Resolución No. 3023 del 30 de diciembre de 2015, fue notificada personalmente al Alcalde el mismo día de su expedición, pero fue publicada en la Gaceta de la CAR, mediante Boletín extraordinario el día 08 de enero de 2016 y no reposa constancia de su publicación en el diario Oficial.
7. La Resolución No. 3023 del 30 de diciembre de 2015, incorpora en su contenido integral una serie de requerimientos de carácter ambiental establecidos en el acta de concertación del 30 de noviembre de 2015, que no fueron tenidos en cuenta por la administración municipal para la expedición del Decreto No. 076 de 2015.

1.4. Actuación Procesal.

Mediante auto del quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) (fls. 91 y 92) se admite la demanda, auto dentro del cual se ordena la notificación personal al MUNICIPIO DE CAJICÁ, AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO y al MINISTERIO PUBLICO, se dispuso hacer entrega de copia de la demanda y sus anexos.

En escrito separado, la parte demandante solicitó la suspensión provisional del Acto Administrativo Decreto 076 del 30 de diciembre de 2015 “Por el cual se adopta el plan parcial No. 4 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame del Municipio de Cajicá”, que fuere expedido por el Alcalde del Municipio de Cajicá, la cual fue negada al considerar que no se demostró para el momento, el perjuicio irremediable.

El término común de vencimiento de traslado a las partes venció el veintiocho (28) de abril de dos mil diecisiete (2017) (fl. 46). La entidad demandada se notificó de conformidad a las normas previstas y dio contestación dentro de los términos previstos.

El trece (13) de junio de dos mil diecisiete (2017), se realizó la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, llevándose a cabo las etapas propias de esta audiencia; se decretaron las pruebas aportadas en la demanda y se ofició a la CAR, para que remitiera copia de la constancia de ejecutoria y notificación de la Resolución No. 3023 de 2015.

Una vez agotada la etapa probatoria, se corrió traslado para alegar, oportunidad que fue aprovechada por la parte demandante y la demandada, sin que se encuentre pronunciamiento por parte del Ministerio Público.

1.5. Contestación de la Demanda

El municipio de Cajicá, por medio de apoderado dio contestación a la demanda, en los siguientes términos (fls. 102 a 104).

Se opone a las pretensiones de la demanda, indicando que el Decreto No. 076 de 2015, se encuentra en firme y goza de presunción de legalidad.

Manifiesta que de conformidad con la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, asigna al municipio la facultad de ordenar y planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio de conformidad con la ley y le atribuye la responsabilidad de solucionar las necesidades insatisfechas.

1.6. Pruebas

En audiencia inicial celebrada el trece (13) de junio de dos mil diecisiete (2017), se abrió el proceso a pruebas, se decretaron las siguientes pruebas documentales que fueron aportadas con la demanda:

- Decreto No. 076 de 2015 (fls. 16 a 61).
- Constancia de publicación (fl. 62).
- Oficio CAR (fl. 63)
- Resolución No. 3023 de 2015 (fls. 64 a 66).
- Acta de Concertación de los Asuntos Ambientales (fls. 67 a 78).
- Boletín Extraordinario CAR (fls. 79 a 85).
- Oficios CAR (fls. 86 a 88)

Adicionalmente, se encuentra la prueba documental solicitada de oficio, que corresponde a copia auténtica con constancia de ejecutoria y notificación de la Resolución 3023 de 2015, expedida por la CAR (fl. 119 reverso).

1.7. Alegatos de conclusión

Una vez agotada la etapa probatoria se corrió traslado para alegar de conclusión, verificándose las siguientes manifestaciones por cada una de las partes.

Parte demandante:

Se ratifica en las manifestaciones de la demanda, haciendo un resumen del procedimiento dado por la Ley para la adopción de los planes parciales, concluyendo que se vulneró el debido proceso, al expedir el Decreto No. 076 del 30 de diciembre de 2015, sin que el Acto Administrativo condición, contenido en la Resolución No. 3023 del 30 de diciembre de 2015, se encontrara debidamente ejecutoriado.

Indica que se vulneró el debido proceso, durante la etapa de formulación del Plan Parcial, por cuanto no se llevó a cabo la debida notificación a los vecinos colindantes del área de expansión urbana.

Y que tampoco se observó el ordenamiento jurídico superior contenido en la Ley 388 de 1997, en relación con la finalidad de los planes parciales con instrumentos de planeación del ordenamiento territorial, no tuvo en cuenta los derechos colectivos que fueron objeto de concertación ambiental, desconociendo las observaciones que la autoridad ambiental efectuó durante el trámite de concertación.

Parte demandada:

Manifiesta que no obstante reconocer que pudo haber fallas procedimentales en la expedición del Acto Administrativo Decreto 076 del 30 de diciembre de 2015, considera que no tienen el alcance para producir la nulidad del acto.

Que no obstante el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, señalar la posibilidad de cualquier persona demandar la nulidad de los actos administrativos, como medio de control de las autoridades administrativas,

corresponde al accionante señalar y probar las circunstancias de hecho en que motiva su pretensión.

Por lo tanto considera no está acreditada la desviación de atribuciones propias del Alcalde, ni la forma como se benefician unos predios y se afectan otros con la expedición del Plan Parcial No.4.

Indica que no basta con invocar la protección del interés general para buscar la nulidad de los actos o decisiones de las autoridades, sino que debe probarse en que consiste la vulneración, cita Sentencia C-53 de 2001 y C-192 de 2016, como soporte de esta afirmación.

II. CONSIDERACIONES

1. Acto demandado.

En el libelo demandatorio se solicita la nulidad del Decreto No. 076 del treinta (30) de diciembre de dos mil quince (2015) expedido por el Alcalde municipal de Cajicá -Cundinamarca "Por el cual se adopta el plan parcial No. 4 de la zona de expansión urbana, Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá".

2. Problema Jurídico.

Para efectos metodológicos, el problema jurídico se plantea de la siguiente manera:

Determinar si para expedir el Decreto No. 076 de 2015, se vulneraron los derechos al debido proceso, teniendo en cuenta que el Acto Condición de Concertación de los Asuntos Ambientales, aún no estaba ejecutoriado, cuando se expidió aquel y si se incurrió en falsa motivación por desviación de poder, para su adopción, que conduzca a ordenar efectuar la revisión, formulación, concertación y adopción del plan parcial No. 4 con el cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico urbano.

3. Antecedentes para la expedición de los planes parciales

La Ley 388 de 1997, que modificó las Leyes 9º de 1989 y 3ª de 1991, se expidió con el objetivo de armonizar la legislación anterior, con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley que crea el Sistema Nacional Ambiental.

Para que en ejercicio de la autonomía, propia de los municipios, éstos puedan establecer mecanismos que les permita, promover el desarrollo del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, entre otros.

Conforme a la función social de la propiedad, garantizar que el uso del suelo se ajuste a aquella, para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes dentro del territorio, promover la concurrencia de la Nación, las Entidades Territoriales y autoridades ambientales y de planeación, para el ordenamiento del territorio, que corresponde al Estado, dentro de las obligaciones dadas por la Constitución y la Ley.

Objetivos que se encuentran dispuestos en el artículo 1º, de la Ley 388 de 1997, entre otros.

Por su parte, el artículo segundo establece los principios bajo los cuales se debe regir el ordenamiento del territorio, la función ecológica y social de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

Y como punto importante, se hace alusión a la participación de la comunidad en el ordenamiento del territorio, garantía que debe ser respetada por las administraciones municipales, en ejercicio de los diferentes mecanismos de participación, como se transcribe a continuación el artículo 4º correspondiente.

“ARTICULO 4o. PARTICIPACION DEMOCRATICA. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.”

Continuando con los preceptos de la Ley 388 de 1997, para el ordenamiento del territorio, el artículo 19 define los planes parciales, de la siguiente manera:

“ARTICULO 19. PLANES PARCIALES. 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, macroyectos 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:

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 directrices de la operación o actuación respectiva.
6. La adopción de los instrumentos de manejo del 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.
7. 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.

PARAGRAFO. Los planes parciales también podrán ser aplicables para complementar la planificación de las localidades en el caso de los distritos, cuando así lo señalare el Plan de Ordenamiento Territorial, evento en el cual se denominará planes locales.”

En concordancia el artículo 27 de la misma normatividad, establece el procedimiento que se debe verificar para la adopción de los planes parciales.

“ARTICULO 27. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES. 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”.

Por su parte el Decreto 1077 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” en el Título 4 Instrumentos de Planeación y Gestión del Desarrollo Territorial, en el Capítulo 1 establece lo

correspondiente a los Planes Parciales y el procedimiento que se debe llevar a cabo para la formulación y adopción de éstos.

“CAPÍTULO 1.

PLANES PARCIALES

ARTÍCULO 2.2.4.1.1. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo reglamentan, de manera general, el procedimiento para la formulación y adopción de todo tipo de planes parciales y, de manera especial, el contenido de los planes parciales para las áreas, sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión urbana para su incorporación al perímetro urbano, en concordancia con las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

PARÁGRAFO. Los planes parciales no podrán en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, ni las determinaciones y demás normas urbanísticas adoptadas en los planes de ordenamiento territorial.

SECCIÓN 1.

FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE PLANES PARCIALES

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.1 *Iniciativa de los planes parciales.* 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.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.2 *Etapas para la formulación y adopción de los planes parciales.* Para la formulación y adopción de los planes parciales se seguirá la siguiente secuencia de tres etapas, conforme con lo dispuesto en los artículos siguientes:

1. Etapa de formulación y revisión.
2. Etapa de concertación y consulta.
3. Etapa de adopción.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.3 Determinantes para la formulación. 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.

Dicha solicitud de concepto de determinantes para la formulación del plan parcial deberá acompañarse de los siguientes documentos:

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.

PARÁGRAFO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, corresponderá a los municipios y distritos señalar el procedimiento previo para establecer la factibilidad para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.4 Coordinación interinstitucional. La autoridad de planeación municipal o distrital, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a

la radicación de la solicitud de determinantes para la elaboración del plan parcial, deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales, con base en los cuales se adelantará la concertación del proyecto de plan parcial. Dentro del mismo término podrá solicitar a las empresas de servicios públicos domiciliarios, a las demás dependencias y entidades municipales o distritales que tengan incidencia o responsabilidad en el desarrollo del plan parcial, la información y conceptos relacionados y necesarios para dar respuesta a la solicitud de determinantes.

Las autoridades, dependencias y entidades a que se refiere el inciso anterior, dispondrán de un término de quince (15) días hábiles para remitir la información y los conceptos a la autoridad de planeación municipal o distrital. Durante este término se suspenderá el plazo de que dispone la autoridad de planeación municipal o distrital para responder la solicitud de determinantes.

Recibida la totalidad de la información y los conceptos requeridos a que se refiere el inciso anterior, la autoridad de planeación municipal o distrital, dispondrá de un término de quince (15) días para dar respuesta a la solicitud de determinantes para la formulación del respectivo plan parcial, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa para los funcionarios que incumplan con los términos previstos en el presente artículo.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.5 *Respuesta a la solicitud de determinantes.* La oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, dispondrá de un término máximo de quince (15) días para responder mediante concepto la solicitud de que trata el artículo anterior, el cual incluirá, por lo menos, la siguiente información:

1. Las normas urbanísticas aplicables para la formulación del plan parcial.
2. 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.
3. 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.

4. Las áreas o inmuebles declarados como bienes de interés cultural y las condiciones para su manejo.

5. La delimitación del área de planificación del plan parcial de acuerdo con lo previsto en este capítulo.

PARÁGRAFO. El concepto sobre las determinantes del plan parcial emitido por la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces servirán de base para la formulación del proyecto de plan parcial y no otorga derechos ni obligaciones a su peticionario.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.6 Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, La autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental:

1. Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.

2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.

3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.

4. La factibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos.

PARÁGRAFO. El interesado podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales de que trata este artículo.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.7 Formulación y radicación del proyecto de plan parcial. La formulación consiste en la elaboración de la propuesta completa del plan parcial desarrollada conforme con lo establecido en el presente capítulo.

Los proyectos de planes parciales se radicarán en la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces anexando además

de los documentos exigidos en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.4.1.1.3 del presente decreto, los documentos que se señalan a continuación, sin perjuicio de que para la elaboración de planes parciales en tratamiento de desarrollo se tenga en cuenta lo dispuesto en la sección 4 del presente capítulo.

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 o destino y cuantificación financiera de la intervención.

2. Cartografía en escalas 1:2000 o 1.5000 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 o estructurantes proyectados y existentes.

2.3 Planos normativos 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 subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas que permitan determinar el efecto de plusvalía, cuando a ello hubiere 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.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.8 Información pública, citación a propietarios y vecinos. Radicado el proyecto de plan parcial, la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces convocará a los propietarios y vecinos colindantes en los términos del Capítulo V del Título III de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que conozcan la propuesta y expresen sus recomendaciones y observaciones.

La respuesta a las recomendaciones y observaciones se realizará en el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de plan parcial.

ARTÍCULO 2.2.4.1.1.9 Revisión del proyecto de plan parcial. La oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces revisará el proyecto de plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas tenidas en cuenta para la formulación del plan y pronunciarse sobre su viabilidad, para lo cual contará con treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha de radicación del proyecto, prorrogables por treinta (30) días hábiles más por una sola vez, so pena que se entienda aprobado en los términos en que fue presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo.

Durante este término se podrá requerir a los solicitantes por una sola vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que lleven a cabo las actualizaciones, correcciones o aclaraciones que deban realizar al proyecto y/o aporten la información técnica adicional que sea necesaria para expedir el concepto sobre su viabilidad.

Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo, éste se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en el presente capítulo, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual.

El acto administrativo mediante el cual se expida el concepto favorable de viabilidad indicará que sobre los predios incluidos en el proyecto de plan parcial sobre el cual se rinde el concepto no se podrán adelantar otros proyectos de planes parciales, salvo que de manera concertada entre todos los interesados se redelimita la propuesta de plan parcial, en cuyo caso deberá radicarse la nueva propuesta de formulación.

PARÁGRAFO 1. Durante la revisión de los proyectos de plan parcial en los que no se haya solicitado el concepto definición de determinantes para su formulación, la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces aprobará el proyecto de delimitación del plan parcial o lo ajustará con sujeción a los parámetros que se establecen en el presente capítulo.

PARÁGRAFO 2. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PARÁGRAFO 3. En caso de rendirse concepto desfavorable procederán los recursos contra los actos administrativos de que trata el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SECCIÓN 2.

ETAPA DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA

ARTÍCULO 2.2.4.1.2.1 Planes parciales objeto de concertación con la autoridad ambiental. Serán objeto de concertación con la autoridad ambiental respectiva los planes parciales que presenten 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.

ARTÍCULO 2.2.4.1.2.2 Concertación con la autoridad ambiental y documentos requeridos para ello. Expedido el concepto de viabilidad por parte de la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces, ésta lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior. El proyecto de plan parcial se radicará con los documentos de que tratan los numerales 1, 2 y 5 del artículo 2.2.4.1.1.7 del presente decreto, ante la autoridad ambiental de conformidad con los términos en que se expidió el concepto de viabilidad.

La autoridad ambiental sólo podrá presentar observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las cuales deben estar técnicamente y con base en la normativa ambiental vigente; y no podrá exigir la entrega de información adicional a la radicada con el proyecto de plan parcial en la oficina de planeación o la que haga sus veces, salvo que se trate de información que pueda suministrar la oficina de planeación municipal o distrital en relación con las condiciones ambientales propias de la escala de planificación del plan parcial. Las observaciones de la autoridad

ambiental podrán ser objetadas por las autoridades municipales y distritales, a través del recurso de reposición de que trata el siguiente párrafo.

PARÁGRAFO. La concertación culminará con un acto administrativo, que hará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial, y contra el cual procederá el recurso de reposición en los términos de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La autoridad ambiental no podrá desconocer los actos administrativos previos que sustentan los trámites de concertación sometidos a su consideración.

ARTÍCULO 2.2.4.1.2.3 Términos para la concertación con la autoridad ambiental. La autoridad de planeación municipal o distrital y la autoridad ambiental competente dispondrán de un término de ocho (8) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la radicación del proyecto de plan parcial ante la autoridad ambiental, para adelantar el proceso de concertación del mismo y adoptar las decisiones correspondientes relacionadas con los asuntos exclusivamente ambientales.

La autoridad ambiental competente en el proceso de concertación analizará, revisará y verificará que las determinantes ambientales se encuentren debidamente definidas e incorporadas en el proyecto de plan parcial.

Los resultados de este proceso se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales o delegados de la autoridad ambiental y de la autoridad de planeación municipal o distrital.

PARÁGRAFO. Cuando no se logre la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, la oficina de planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de plan parcial, sin perjuicio de que el interesado pueda efectuar los ajustes que consideren pertinentes y solicitar a la Oficina de Planeación que reinicie el trámite de concertación ambiental.

Cuando se trate de planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social Nacional, si la autoridad ambiental no se pronuncia definitivamente dentro del término señalado en este artículo, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales para lo cual dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir del recibo del respectivo expediente.

SECCIÓN 3.

ETAPA DE ADOPCIÓN

ARTÍCULO 2.2.4.1.3.1 Expedición del decreto de adopción del plan parcial. Una vez surtidas las etapas previstas en los artículos precedentes y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo expreso o ficto o la concertación ambiental, cuando sea el caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.4.1.2.1 del presente decreto, el alcalde municipal o distrital lo adoptará mediante decreto.

PARÁGRAFO. El ajuste de planes parciales, en caso de requerirse, se efectuará teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto del ajuste necesario para el desarrollo del respectivo plan. La solicitud de determinantes únicamente se podrá circunscribir a los aspectos sobre los cuales se solicite de manera expresa y escrita la *modificación*, y se sustentarán en la misma reglamentación con que fue aprobado el plan parcial, salvo que los interesados manifiesten lo contrario.”

3. Caso Concreto.

Para el caso del municipio de Cajicá, el Acuerdo No. 16 de 2014 (27 de diciembre) “POR EL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CAJICÁ, ADOPTADO MEDIANTE EL ACUERDO No. 08 de 2000 Y MODIFICADO POR LOS ACUERDOS MUNICIPALES 009 de 2002, 007 de 2004, 21 de 2008”, contiene las disposiciones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, para la jurisdicción del municipio de Cajicá

En concordancia, para la adopción del Plan Parcial, debía encontrarse en firme y debidamente ejecutoriado el Acto Administrativo de Concertación de los asuntos ambientales, esto es; la Resolución No 3023 del 30 de diciembre de 2015, el cual incluye el Acta de Concertación.

Visible a folio 119 reverso del expediente, se verifica que la Resolución No. 3023 del 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, quedó ejecutoriada el día **dieciocho (18) de enero de dos mil dieciséis (2016)**.

Conforme lo establecido en el párrafo del artículo 2.2.4.1.2.2., sobre concertación con la autoridad ambiental y documentos requeridos para ello, el Decreto 1077 de 2015 dispone:

“ARTÍCULO 2.2.4.1.2.2 Concertación con la autoridad ambiental y documentos requeridos para ello.

(...)

PARÁGRAFO. La concertación culminará con un acto administrativo, que hará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial, y **contra el cual procederá el recurso de reposición en los términos de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.** La autoridad ambiental no podrá desconocer los actos administrativos previos que sustentan los trámites de concertación sometidos a su consideración.” (Negrillas fuera de texto)

En consecuencia; el Decreto No. 076 de 2015 “Por el cual se adopta el Plan Parcial No. 4 de la Zona de Expansión Urbana, Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá”, no podía haberse expedido el mismo día en que se expidió el acto condición, esto es; el treinta (30) de diciembre de dos mil quince (2015), teniendo en cuenta que aquel Acto Administrativo contiene la concertación de los asuntos ambientales, sobre los cuales se debe garantizar la oportunidad a la comunidad interesada, para presentar recursos, si a ello hubiere lugar. En tal sentido, al expedirse el Decreto que adoptaba el Plan Parcial, sin encontrarse en firme el Acto de Concertación de los Asuntos Ambientales, se limitó la posibilidad de recurrir el Acto Condición.

En tal sentido, es pertinente citar el artículo 87 del CPACA, sobre la firmeza de los actos administrativos.

“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo”.

En cuanto al vicio presentado en la adopción del Plan Parcial No. 4 de la Zona de Expansión Urbana. Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá, se encuentra que aquel tiene la calidad suficiente para anularlo, por cuanto; al expedirse sin haber quedado en firme y debidamente ejecutoriado el acto condición de concertación de los asuntos ambientales, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso y contradicción de la comunidad, pero sin embargo, se pasó por alto, expidiéndose el mencionado Decreto de manera apresurada, sin tener consideración al periodo de tiempo que debía transcurrir, para que los interesados presentaran los recursos a que se tenía derecho.

Es así como el mismo Decreto 1077 de 2015, dispuso en cuanto a la expedición del Acto Administrativo que adopte planes parciales, que tal actuación debe realizarse quince (15) días posteriores al acto administrativo de concertación ambiental, cuando corresponda.

“ARTÍCULO 2.2.4.1.3.1 Expedición del decreto de adopción del plan parcial. Una vez surtidas las etapas previstas en los artículos precedentes y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo expreso o ficto o la concertación ambiental, cuando sea el caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo

2.2.4.1.2.1 del presente decreto, el alcalde municipal o distrital lo adoptará mediante decreto.”

En este sentido se cita jurisprudencia del H. Consejo de Estado, relacionada con los vicios de forma del acto administrativo, cuando la Administración no ajusta la actuación a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad:

“El vicio de forma del acto administrativo, esto es la expedición irregular, se presenta cuando la Administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad¹. De igual forma, cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la manera como éste debe presentarse².

En todo caso, cuando el acto es expedido con vicios en el trámite, debe verificarse si tienen la vocación de incidir en el sentido de la decisión, de tal manera que si la irregularidad en el proceso logra afectarla por ser sustancial o trascendente, el acto administrativo será anulable. En el caso contrario, es decir, cuando el defecto es intrascendente, no hay lugar a su anulación³.

En este orden de ideas, no se cumplió con el procedimiento consagrado por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015, para la expedición del Plan Parcial No. 4, irregularidad que vicia la legalidad del acto, teniendo en cuenta que los alcaldes municipales están supeditados a cumplir el procedimiento fijado en la ley para la adopción de estos planes, con la garantía del derecho fundamental al debido proceso.

4. Costas

Si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011- ordena pronunciarse en materia de costas, ello no implica que necesariamente deba ser en forma condenatoria,

¹ Sentencia 14519 del 26 de septiembre de 2007. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.

² Sentencia 17834 del 25 de junio de 2012. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³ Sentencia del 27 de enero de 2011. Sección Quinta. C.P. Mauricio Torres Cuervo. Radicado 11001-03-28-000-2010-00007-00.

sino que solo procede dicha condena bajo los criterios de abuso del Derecho, mala fe o temeridad, como ha sido reiterado por el H. Consejo de Estado, situaciones que no fueron demostradas dentro del plenario, razón por la cual no hay lugar a condenar en costas a la parte demandada.

5. Decisión.

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

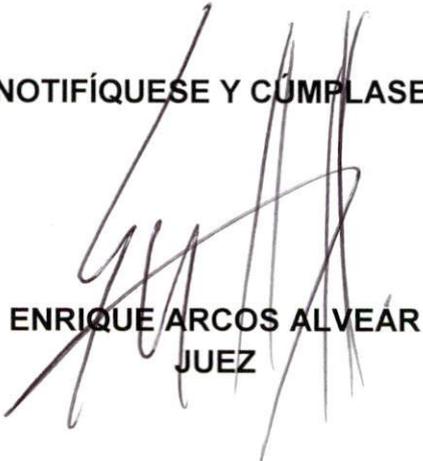
RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad del Decreto No. 076 "Por el cual se adopta el Plan Parcial No. 4 de la zona de expansión urbana, Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá".

SEGUNDO: ORDÉNESE que la revisión, formulación, concertación y adopción del Plan Parcial No. 4 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.

TERCERO: SIN CONDENA en costas, conforme lo expresado en la parte motiva de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ENRIQUE ARCOS ALVEAR
JUEZ