**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO**

**ORAL DE ZIPAQUIRÁ**

Zipaquirá, nueve (9) de abril dos mil dieciocho (2018)

| | |
|---|---|
| PROCESO: | 25899-33-33-001-**2016-00186**-00 |
| DEMANDANTE: | **ANA SOFIA PEÑA SOLANO** |
| 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**

Ana Sofía Peña Solano, 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.- Se decrete la nulidad del Decreto No. 073 del 22 de diciembre de 2015, expedido por el Alcalde Municipal de Cajicá, *"por el cual se adopta el plan parcial No 3 de la zona de expansión urbana, Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá"*, con fundamento en violación al debido proceso, expedición irregular, desconocimiento del derechos de audiencia y defensa, desviación de poder, violación a los principio de la actuación administrativa y las normas que regulan la implementación de los planes parciales.

SEGUNDA.- Como consecuencia de su declaratoria se ordene el retiro de tal acto administrativo del ordenamiento jurídico.

2. **HECHOS.** Alegó los siguientes:

2.1 Que es propietaria del inmueble denominado la Lira San Martín, ubicado en la Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá e identificado con el F.M.I. 176-15608, el que fue incluido en el plan parcial No. 3.

2.2 Que mediante el Decreto 073 de 2015, la Alcaldía Municipal de Cajicá adoptó el plan parcial No. 3 de la zona de expansión urbana, Vereda Chuntame del dicho municipio.

2.3. Que en el numeral 24 del capítulo de los considerandos del mencionado Decreto se establece: "*Mediante oficio de fecha 9 de noviembre de la Secretaría de Planeación convocó a los vecinos colindantes y propietarios de la zona de influencia del Plan Parcial No. 3, zona de expansión urbana Vereda Chuntame, para que conocieran la propuesta y expresaran sus recomendaciones y observaciones, en los términos establecido en el Código Contencioso Administrativo, y en el Decreto 2181 de 2006*".

2.4. Que del contenido del oficio mencionado en el numeral anterior tienen en el aparte inicial de anexos unas columnas con los siguientes títulos: predio, código, matricula, propietario, dirección y recibido; sin que exista certeza por las condiciones de la comunicación si tales anexos hacen referencia a la comunicación citada, además de que donde aparece su nombre, solo se observa la anotación "no conocen".

2.5 Que al no habérsele notificado personalmente, como debió ser, no pudo ejercer su derecho de audiencia y defensa de sus intereses en la conformación del Plan Parcial No. 3 de la Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá.

2.6 Que de acuerdo a los documentos y planos que conforman el Plan Parcial No. 3 de la Vereda Chuntame al momento de la adopción, su inmueble sufrió ciertas afectaciones en el costado norte con una proyección vial y en el área restante con una destinación como zona verde y recreación.

2.7 Que la afectación se observa en los siguientes documentos: i) solicitud de uso de suelo, certificado expedido por la Secretaría de Planeación de Cajicá, y en el capítulo de usos asignados por área de actividad describe; *"formulación de plan parcial"*; ii) formato de certificado de demarcación expedido por la Alcandía Municipal de Cajicá y el capítulo de clase de suelo, asignó al predio la Lira San Martin como suelo urbano y su área de actividad como recreacional; iii) planos con base en la cartografía de planchas topográficas IGAC escala 1:25.000 del PBOT Cajicá Cundinamarca 2014 Acuerdo 016, fuente temática, proceso de revisión general P.B.O.T el predio la Lira está ubicado según las coordenadas (planos que conforman el plan parcial No. 3):
LINDERO A ESTE 1004920.6072 NORTE 1037004.8880
LINDERO B ESTE 1004956.8768 NORTE 1036995.5398
LINDERO C ESTE 1004922.8648 NORTE 1036907.5365
LINDERO D ESTE 1004893.9230 NORTE 1036920.9590

2.8 Que la afectación como zona verde y proyección vial sufrida a su predio, no tuvo la debida compensación, ya que, no se le dio un reajuste de tierras, no se conformó una integración inmobiliaria que le permitiera tener un equilibrio entre la carga asignada a su predio y las áreas de desarrollo establecidas en el Plan Parcial No. 3, por el contrario, a los demás predios que también forman parte de dicho Plan se les dio un uso de suelo en diferentes etapas, como áreas de desarrollo.

2.9 Que en el trámite, desarrollo y expedición del mencionado Decreto se presentaron las siguientes irregularidades:

- Las consideraciones al proyecto de plan parcial de expansión urbana No. 3, Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá fueron presentadas a la ingeniera Hilda Alfonso Parada, Oficina de Planeación por parte del Director Operativo de Gestión del Ordenamiento Ambiental y Territorial de la CAR (Camilo Bello Zapata), quien actúo durante la elaboración administrativa del proyecto de acuerdo que adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cajicá mediante el Acuerdo 016 de 2014, que estableció la expansión urbana que reglamentó el Plan Parcial No. 3 de la Vereda Chuntame, por lo tanto, dicho funcionario se encontraba impedido (art. 11 Ley 1437 de 2011).
- El Decreto 073 de 2015 fue expedido el día 22 de diciembre de 2015 por el Alcalde Municipal de Cajicá, sin estar debidamente ejecutoriada la Resolución 2934 del 21 de diciembre de 2015 expedida por la CAR, ya que la misma fue publicada en el página web de tal Corporación, quedando ejecutoriada el 8 de enero de 2016.

## 3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Enuncia los artículos 2, 6, 29 de la Constitución Política, la Ley 1437 de 2011, los artículos artículos 19, 38, 2, 4, 27, 36, 38 de la Ley 388 de 1997, el artículo 5 del Decreto 4300 de 2007, 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:

<u>Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa – violación al debido proceso - falta de notificación:</u>

El artículo 29 de la Constitución Política establece el derecho fundamental al debido proceso que debe aplicarse a todas las actuaciones administrativas, y su vulneración por la entidad demandada se concretó en que no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, de representación y de negociación al no haber sido notificada en debida

forma por su condición de propietaria de uno de los inmuebles que forman parte del plan parcial No. 3.

De esta manera adujo, que el numeral 1 del artículo 5 del Decreto 4300 de 2007 señala aquellas determinantes para la formulación del plan parcial, estableciendo que si la persona es natural debe identificarse al propietario del predio que forma parte de dicho plan parcial, y que no basta la simple notificación, sino, que debe ser individualizado por tal condición, es decir, que ésta comprende aquellos atributos de la personalidad como: nombre, capacidad, domicilio, nacionalidad, patrimonio y estado civil, y en su caso, únicamente se aportó el certificado de tradición y libertad del predio La Lira San Martín, por lo tanto, no se le permitió ejercer sus derechos dentro de la elaboración del plan parcial No. 3 y así se ve de los documentos adjuntos, pues, en ellos no se evidencia la identificación de los demás propietarios cuyos predios conforman dicho plan.

Mencionó que así las cosas, la entidad demandada con la expedición del Decreto No. 073 de 2015 violó los principios y procedimientos establecido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, relativos a:

- Debido proceso administrativo, responsabilidad, transparencia y coordinación al no permitir su participación en la elaboración y propuestas que adoptaron el plan parcial No. 3.
- Igualdad, ya que tanto los vecinos, como los propietarios de la zona de influencia del plan parcial, debieron conocer el proyecto en las mismas condiciones con el fin de formular propuestas, ya que las cargas se le atribuyeron a su predio, mientras que los demás predios se ubicaron en áreas que permiten acciones urbanísticas en desarrollo.
- Imparcialidad y moralidad, en la medida en que no actuaron con la honestidad y rectitud que debe propender las actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.
- Participación, ya que las autoridades en sus actuaciones administrativas deberán tener en cuenta las iniciativas de los ciudadanos que intervengan en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, y en este caso, los mecanismos de participación en la elaboración del plan parcial No. 3 se limitaron a la elaboración de un oficio que no contiene las direcciones de los destinatarios y los documentos donde aparecen las firmas no llevan el membrete de la Alcaldía de Cajicá, ni de su Secretaria de Planeación, por lo tanto, en la reunión de socialización no se recogieron las opiniones de los asistentes. De otra parte, la publicación del Decreto 073 de 2015 únicamente se fijó el 31 de diciembre de 2015, es decir, 5 horas de publicación en la cartelera,

por lo que en todas las actuaciones anteriores solo se ve una participación formal, más no de fondo.

- Publicidad, que si bien se cumplió de manera parcial no consultó a la totalidad de vecinos y propietarios, por lo que se violaron sus derechos, como quiera que la reunión de socialización se limitó a una simple explicación y no acogió ninguna propuesta de la comunidad. Adicionalmente, tal Decreto no fue publicado en la página web del Municipio.
- Eficacia, ya que dentro de la actuación administrativa desarrollada por el Municipio de Cajicá para la adopción del plan parcial No. 3 se incurrió en las siguientes irregularidades: i) acoger el concepto de un funcionario de la CAR que se encontraba impedido; ii) desconocer la participación de fondo de algunos propietarios de los predios que conforman el plan parcial; iii) expedición del Decreto 073 sin esta debidamente ejecutoriada la Resolución 2934 de diciembre 21 de 2015 proferida por la CAR, mediante la cual se concertaron los asuntos ambientales del dicho plan parcial.

Manifiesta también, que se desconocieron los artículos 2, 4, 19 y 38 de la Ley 388 de 1997, de una parte, en relación con el reparto equitativo de cargas y beneficios que no se cumplió, pues, no se tuvo en cuenta su participación y de manera arbitraria se afectó su predio asignándole una carga sin el correspondiente beneficio o compensación, como si se hizo con otros predios a los que se les dio como uso el desarrollo urbanístico, y de otra parte, tampoco se permitió la participación democrática de la comunidad en la elaboración del proyecto y en su desarrollo, pues, no se hizo la concertación con los propietarios, la integración inmobiliaria o reajuste de tierras para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios, es decir, que si ello se hubiera aplicado, pudiera haber adquirido un inmueble como compensación.

Finalmente, respecto del procedimiento para la elaboración de los planes parciales previsto en el artículo 27 *ibídem* se cumplió de manera formal, como quiera que la reunión de socialización se hizo solo para recoger las firmas, pero no se brindaron los medios técnicos y científicos, no se aportaron los estudios previos, ni elementos que permitieran el debate y participación del proyecto por parte de la comunidad, por lo tanto, la no aplicación de los principios de la actuación administrativa de la entidad demandada, así como de las normas que rigen la conformación y procedimiento de los planes parciales hace que la expedición del Decreto cuestionado constituya falsa motivación, y por ende, vicios de nulidad que concluyen en su retiro del ordenamiento jurídico.

Expedición del Decreto en forma irregular:

El procedimiento administrativo establecido para el trámite y adopción mediante acto administrativo de los planes parciales, se encuentra regulado en la Leyes, sus Decretos reglamentarios y en la Constitución Política, bajo ese contexto en el presente caso se observan las siguientes irregularidades:

- No se le notificó e identificó en debida forma.
- No existió conexidad entre el oficio de 9 de noviembre de 2015 al que hace referencia el numeral 24 del mencionado Decreto y los formatos donde se consignaron las firmas de una misma persona por la firma de varias, aun cuando éstas, no correspondan al nombre de tales personas.
- La publicación del Decreto 073 de 2015, sin la ejecutoria de la Resolución 2934 del 21 de diciembre de 2015 proferidas por la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, que declara concertados los aspectos ambientales del plan parcial No. 3, según la información de su pagina web, ésta fue publicada el 8 de enero de 2016 en el Boletín extraordinario de la entidad, por lo tanto su ejecutoria se configuró en la misma fecha, siendo éste un requisito indispensable en la concertación del plan parcial, lo que hace que tal acto administrativo carezca de eficacia y afecte su validez.
- No se publicó el Decreto 073 de 2015 en la página web del Municipio, pues, una vez revisada dentro del periodo del 22 de diciembre de 2015, fecha de su expedición y el 31 de diciembre del mismo año, no se encontró dicha publicación, volando el principio de publicidad de los actos administrativos.
- Las consideraciones al proyecto del plan parcial fueron presentadas a la Ingeniera Hilda Alfonso Parada por el Director operativo de Dirección de Gestión de Ordenamiento Ambiental y Territorial del Municipio de la CAR, funcionario que actúo en toda la elaboración administrativa del proyecto de acuerdo que adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cajicá (Acuerdo 16 de 2014), por lo que el funcionario estaba impedido (numeral 2 artículo 11 Ley 1437 de 2011).

Desvío de las atribuciones propias del Alcalde Municipal:

El Decreto 073 de 2015 expedido por el Alcalde del Municipio de Cajicá, es un acto administrativo de carácter general, que fue presentado para su ejecución en 5 etapas donde las zonas de desarrollo presentadas como zonas de actuación urbanística benefician a unos predios específicos, mientras que a otros los afectan con proyecciones viales, construcción de redes de acueducto, alcantarillado, energía y a otros como zonas de cesión obligatoria, lo cual se traduce en que no se dio la concertación entre todos los propietarios, por lo que tampoco existió reajuste de tierras y así la motivación del acto

administrativo benefició a unos propietarios más que a otros, lo cual demuestra una notable desviación de poder.

## 4. CONTESTACION DE LA DEMANDA

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 trascripción 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.

## 5. ACTUACION PROCESAL

El expediente fue radicado en este Despacho el 19 de diciembre de 2016 y mediante providencia del 3 de febrero de 2017, se admitió la demanda, providencia que fue notificada personalmente a la entidad accionada. Posteriormente en proveído del 7 de septiembre de 2017, se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial, que se llevó a cabo la misma el día 11 de octubre de dicha anualidad, 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 20 de noviembre del mismo año y finalmente en la segunda sesión de esta audiencia, se recaudaron las pruebas decretadas en la audiencia inicial y, se precisó que las alegaciones y fallo se cumplirían por escrito.

A folios 232 a 258 del cuaderno 2, obra escrito de coadyuvancia presentado por el mismo apoderado judicial de la parte demandante, quien representa para este evento a 1 propietario y un residente de predios que también quedaron incluidos dentro del plan parcial objeto de demanda. De su escrito se observa que los cargos de nulidad se fundamentan en los mismos hechos que aquí se alegan.

## 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. El acto administrativo es aquel que expresa, entre otros aspectos, una declaración de voluntad de la administración o de particulares que cumplen funciones públicas. De allí que tanto la doctrina como la jurisprudencia hayan precisado como requisitos suyos, la voluntad, la competencia, el objeto, los procedimientos, la motivación y la finalidad. La necesidad de que reúna todos los elementos esenciales que se han mencionado, atañe no sólo a la correcta gestión pública, sino a la protección de los derechos de quien eventualmente afecte. Por tanto, todo vicio que recaiga en cualquiera de sus elementos lo anula. Sin embargo, como sobre él campea una presunción de legalidad y acierto[1], compete al perjudicado-demandante no solo informar el vicio o vicios de los que adolece, sino acreditarlos fehacientemente, so pena que la presunción lo mantenga incólume.

En efecto, los artículos 1757 del Código Civil y 167 del Código General del Proceso contienen uno de los más caros principios del derecho probatorio, que es el de la carga o peso de la prueba -*onus probandi*-, mismo que estatuye, en cabeza de cada uno de los extremos del litigio, la necesidad acreditar los supuestos de hecho de las normas jurídicas cuyos efectos reclaman, so pena de que el fallo que decida el fondo del litigio le resulte adverso. Por supuesto, que de él son excepciones precisos eventos de raigambre legal como los hechos notorios, las afirmaciones y/o negaciones indefinidas, las presunciones y los casos en que el juez lo redistribuya a la parte que se encuentre en situación más favorable de probar conforme a las reglas de la última disposición.

2. Según lo anterior, se estudiará los cargos endilgados contra el acto demandado, se establecerá si se ubican en las causales de anulación, si se acreditaron los supuestos de hecho o de derecho en que se fincan y si tienen el efecto de desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre aquel.

## 2. 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:

---

[1] Por supuesto, que se trata de una presunción legal o *iuris tantum* que admite prueba en contrario.

Declarar o no la nulidad del Decreto No. 073 de 22 de diciembre de 2015, proferido por el Municipio de Cajicá, mediante el cual se adoptó el plan parcial No. 3 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame de ese Municipio.

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.

En consecuencia, los cargos de nulidad por resolver, son los siguientes: i) violación al debido proceso – falta de ejecutoria de acto administrativo – expedición irregular; y ii) falsa motivación – desviación de poder (desviación de atribuciones propias del Alcalde).

## 3. 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. 073 de 22 de diciembre de 2015, por el cual se adopta el plan parcial No. 3 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame del Municipio de Cajicá (fls. 32 a 76).
2.- Copia autentica de la Constancia de publicación del Decreto No. 073 de 2015, la que se llevó a cabo el 31 de diciembre de 2015 (fl. 76 -151).
3.- Resolución No. 0952 de 18 de noviembre 2015, por la cual se da viabilidad al desarrollo del Plan Parcial No. 3 zona de expansión urbana, ubicado en la vereda Chuntame del Municipio de Cajicá (fs. 77-81)
4.- Oficio No. AMC-OSP-1214-2015 de 9 de noviembre de 2015, por medio del cual la Secretaría de Planeación del Municipio de Cajicá cita a la socialización de la propuesta táctica y urbanística del Plan Parcial No. 3, ubicados en la Vereda Chuntame, sector el Pomar (fs. 82-86).
5.- Factibilidad de servicios públicos para predios Plan parcial 3 en Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá, emitido por la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá S.A. E.SP (fs.87 -94).
6.- Solicitud de fecha octubre de 2015, efectuada por Stella Forero y dirigida al Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá, a fin de evaluar la viabilidad en la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado para el desarrollo del plan parcial

3, presentando un desarrollo aproximado de conformidad con el plan de ordenamiento territorial (fs. 95-96).

7.- Certificado de disponibilidad definida de servicios de energía eléctrica, expedido por CODENSA (f. 97-98).

8.- Oficio No. 201521452770 de 7 de diciembre de 2015, recibido en la Alcaldía de Cajicá el mismo día, suscrito por el Director Técnico de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por el cual remite las consideraciones iniciales sobre los asuntos ambientales de la propuesta Plan Parcial No. 3 de la zona de expansión urbana sector El Pomar del Municipio de Cajicá (fs. 100-106).

9.- Oficio No. 201521296540 de 15 de noviembre de 2015, suscrito por el Director Técnico de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por el cual, dando alcance al Oficio No. 20152128757, donde remite los conceptos técnicos sobre los determinantes ambientales para la formulación de los planes parciales 1, 2, 3 y 4del suelo de expansión urbana sector Pomar del Municipio de Cajicá (fls. 108-109).

10.- Formato para el registro de asistencia a eventos y reuniones en la administración del Sistema integrado de gestión de calidad de la Alcaldía Municipal de Cajicá – Socialización del Plan Parcial No. 3, de fecha 12 de noviembre de 2015 (fs. 100-111).

11.- Oficios AMC-015-1244-2015 y AMC-015-1384-2015 de fechas 19 de noviembre y 17 de diciembre de 2015, suscritos por el Directo de Ordenamiento Territorial – Secretaria de Planeación del Municipio de Cajicá, por los cuales se entregan Pan parcial 3, con las mismas fechas de recibido en la CAR (fs. 112-113)

12.- Certificación laboral de German Camilo Bello Zapata y demás documentos relacionados con su nombramiento, funciones y hoja de vida (fs. 152-160)

13.- Copia auténtica de la Resolución No. 2934 de 2015, por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales del proyecto de plan parcial No. 3 de la zona de expansión urbana – Vereda Chuntame de Cajicá, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, remitida por el Director Regional de esa misma entidad (fls. 162-164).

14.- Copia auténtica del acta de concertación de los asuntos ambientales del plan parcial No 3 de la zona de expansión urbana –Vereda Chuntame del Municipio de Cajicá (fls. 165-175).

15.- Constancia de ejecutoria de 8 de enero de 2016, de la Resolución No. 2934 de 2016 (fl. 276 vto).

16.- Se recepcionó el testimonio de Edilberto Afanador Sastre, quien manifestó ser sociólogo y consultor independiente, sin parentesco y relación con la entidad demandada. A las preguntas realizadas por el apoderado de la parte demandante contestó que estuvo presente en los actos preparatorios a la adopción del plan parcial No. 3, específicamente en la reunión de socialización del mismo el día 12 de noviembre de 2015, un grupo de empresarios lo contacto para dirigir un periódico llamado "El

Observador", y en éste medio durante el período de 2013 – 2014 se hicieron varios reportajes respecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Cajicá, del proceso de su formulación, que estaba siendo reformulado por el Alcalde Oscar Mauricio Bejarano y desde ese momento se creó un interés periodístico y sociológico sobre el tema, además de ser planificador de ordenamiento. Adujo, que para cuando se dio lo de la formulación del plan parcial ya se había pasado por la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, por lo que en su opinión y desde su punto de vista se estaban violando normas jurídicas, fundamentos políticos y procedimientos de participación, es decir, que no se le estaba permitiendo a la ciudadanía conocer realmente de que se trataba ese plan de ordenamiento territorial, por lo que siguió a lo largo de ese periodo el proceso. Mencionó que no tenía conocimiento de que la reunión de socialización del plan parcial era ese día, fue por una amiga que se encontró y le comunicó sobre su realización. Manifestó que la persona que presidió dicha reunión fue la Ingeniera Hilda Alonso quien hacia parte del equipo de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Cajicá y que además había sido funcionaria de la empresa que había hecho la consultoría con la cual se elaboró el Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual le parecía extraño. Recalcó que los asistentes no eran más de 20 o 22 personas, y que había dos grupos de personas, uno conformado por uno o dos propietarios con un grupo de arquitectos, quienes estaban a favor de la realización del Plan Parcial y el resto tenían apreciaciones y criticas al modelo de urbanización que se propone, manifestó que hubo muchas propuestas, de los que estaban a favor en el sentido de saber cuánto pisos podían construir y del otro lado, porque hay que urbanizar una zona rural, que tradicionalmente ha sido agrícola aunque cada vez menos, porque el proceso de urbanización lo ha destruido y seguirlo haciendo trae impactos que no se estudian, por ejemplo la densidad habitacional, vial, entonces narró parte de su propuesta que consistía en que la ciudad creciera en su forma natural haciendo vías, caminos etc y no construyendo condóminos que lo que hacen es cerrar las espacios, pensar en otro modelo de urbanización que no sea tan impactante y respete el proceso natural de crecimiento de la ciudad. A la pregunta sobre la actitud de la funcionaria que precedía la reunión, recalcó que se molestó y abandonó la reunión cerrándola. A las preguntas que realizó el apoderado de la entidad territorial demandada, contestó que las falencias a ese proyecto de plan parcial, como quiera que es la misma metodología que debe realizar en la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, la gran falencia del plan parcial es que se debe establecer la vocación del suelo y su cuestionamiento siempre fue porque la única posibilidad para Cajicá era volverse una ciudad dormitorio y que además la empresa de consultoría siempre ha sido la misma para el Municipio, es decir, que no hay otra empresa que plantee otra opción para el Municipio y su cuestionamiento era con base en que elementos de diagnóstico toman una determinación tan unilateral como esa, que por su ubicación geográfica tiene comercio fuerte, industria, educación y movimientos económicos porque su destinación

es únicamente construir apartamento y casas, por lo tanto en su opinión hay un fraude en el diagnóstico. Finalmente fue enfático en mencionar que por la cantidad de proyectos de construcción que actualmente tiene el Municipio no existe demanda porque un gran número de ellos está desocupado, entonces los intereses particulares de las empresas constructoras son claros. Aduce que la Vereda Chuntame es bastante amplia tiene zonas urbanas, semi urbana, una que era agrícola y otra toda agrícola, y tiene la montaña incluso tiene áreas de preservación y por eso tiene usos del suelo bastante amplios, tiene tradición cultural, juntas de acción comunal, es una Vereda con una importancia del 60% del Municipio, y además tiene zona industrial, por lo tanto, tiene muchos usos de suelo. A la pregunta si tuvo conocimiento si se agotó el procedimiento de convocatoria de que habla la ley a los interesados al proceso de socialización del plan parcial?, respondió que no y que no hubo comunicación sobre tal reunión, no se supo los medios por los cuales se informó, y de las personas directamente afectadas con dicho plan habían menos del 60%, 10 o 12 personas de Chuntame y los demás así como el.
A las preguntas del Juzgado, respondió que es originario de Cajicá, su actividad la realiza allí, y que a su casa en el Municipio no le afecta ni le beneficia dicho plan.

## 4. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS DE NULIDAD

### 4.1. Violación al debido proceso – falta de ejecutoria de acto administrativo – expedición irregular.

En síntesis, este cargo se concreta en tres aspectos principales, 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. 3; ii) que al momento de emitir el Decreto 073 de 2015, la Resolución 2934 del 21 de diciembre de 2015 proferidas por la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, que declara concertados los aspectos ambientales del plan parcial No. 3, no se encontraba ejecutoriada, según la información de su pagina web, esta fue publicada el 8 de enero de 2016 en el Boletín extraordinario de la entidad, por lo tanto, su ejecutoria como lo certifica la constancia emitida por el Secretario General de tal entidad, se configuró en la misma fecha, siendo este un requisito indispensable en la concertación del plan parcial, lo que hace que tal acto administrativo carezca de eficacia y afecte su valide. Adicionalmente, que tal acto administrativo 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. ii) no se publicó el Decreto 073 de 2015 en la página web del Municipio, pues, una vez revisada dentro del periodo del 22 de diciembre de 2015, fecha de su expedición y el 31 de diciembre del mismo año, no se encontró dicha publicación. Por las anteriores razones, el Decreto No. 075 de 30 de diciembre de 2015 está viciado de nulidad.

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

**Debido proceso en las actuaciones administrativas**

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos[2], 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 las cosas, éste derecho fundamental 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 del debido proceso; al mismo tiempo, constituyen un medio de conservación del orden

[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.

público y de la seguridad jurídica, como derechos inalienables del administrativo en el Estado liberal, en lo que constituye el aspecto sustancial del debido proceso[3].

Así lo ha entendido el Máximo Tribunal de lo Constitucional, al definirlo 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: 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 contexto, 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.

Al respecto, 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*

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

*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".*

Según lo anterior, el derecho al debido proceso se concreta en la protección constitucional que se otorga a todos 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. Por lo tanto, tal precepto en 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 proceso[4].

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"[5].

**Normas urbanísticas aplicables**

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*

[4] Sentencia T-1083 de 2004.
[5] Sentencia T-167 de 2013.

*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 1997[6] 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:***
>
> *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*

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

*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 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 señalare 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 competencia 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 2.2.1.1 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 así:

- 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.

[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.

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 lo 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 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

---

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.

planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces anexando los documentos exigidos en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.4.1.1.3[8] 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 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

---

[8] 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.

[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 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.

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 el Despacho a hacer un estudio acerca de la actuación administrativa que dio origen a la expedición del Decreto No. 073 de 22 de diciembre de 2015.

Uno de los argumentos centrales de este cargo de nulidad, consiste en que al momento de emitir el Decreto No. 073 de 2015, la Resolución CAR No. 2934 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 22 de diciembre de 2015, y no renunció a términos, pero si lo hubiese hecho, esa Resolución hubiese quedado ejecutoriada el 23 de diciembre de 2015; no obstante ello, el acto administrativo demandado, se expidió el día 22 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 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, 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. 3 de la zona de expansión urbana, vereda Chuntame del Municipio de Cajicá, mediante oficio No. AMC-OSP-1244-2015 de 19 de noviembre 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. 2934 de 21 de diciembre de 2015, *"por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales del proyectos de Plan Parcial No. 3 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 164 vuelto del expediente, evidenciando que la notificación se surtió el 22 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 8 de enero de 2016 (fls. 164 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, se advierte 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, quedará ejecutoriado conforme

las normas de la Ley 1437 de 2011, pues, emitió el Decreto No. 073 de 2015, el mismo día que le fue notificado.

La Resolución CAR No. 2934 de 21 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 22 de diciembre de 2015, cuando se emitió el Decreto No. 073 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.

Los anteriores argumentos resultan suficientes para acceder a las pretensiones de nulidad, pero, además tampoco se agotó se agotaron o no los trámites de información pública, citación a vecinos colindantes y divulgación a terceros.

En efecto, 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 9 de noviembre de 2015, para llevarse a cabo el día 12 de los mismos mes y mes, es decir, con dos días 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 la otra, no se tiene como acreditado en el expediente judicial, según los antecedentes administrativos aportados, el resultado de la reunión del 12 de noviembre de 2015, y si la entidad territorial atendió aquello que pudiesen manifestar los vecinos, propietarios y colindantes. Adicionalmente, de la prueba testimonial recaudada se observa que se trata de una persona de la comunidad

interesada en la concertación del Plan parcial No.3, que asistió a la reunión de socialización y que presentó reparos, críticas, observaciones y propuestas a la misma, sin que aquellas fueran tenidas en cuenta ni en la reunión ni en documentos o actuación posterior por parte del ente territorial demandado y, por el contrario, narró que la funcionaria encargada de presidir la reunión cerró y abandonó la misma, sin dejar constancia de lo ocurrido allí.

Sobre el particular, el Despacho considera que el testigo es idóneo y ratifica parte de los hechos alegados en la demanda como causales de nulidad del acto cuestionado, por lo que se dará el valor probatorio correspondiente, como quiera, que el apoderado de la entidad demandada al ejercer su derecho de contradicción dejó ver las falencias en las que se incurrió en el proceso de concertación con los propietarios y vecinos de los predios que hacen parte de dicho plan parcial, además de notarse el conocimiento que sobre el tema tiene tal testigo, lo que también, permitió tener la certeza de que la citación a la reunión de socialización no se efectúo conforme a la ley y de forma tal, que toda la comunidad tuviera conocimiento de la misma, es decir, que se realizó para cumplir con un requisito meramente formal, pues, sobre las propuestas, críticas y observaciones realizadas nada se dijo por parte del ente territorial, en ningún documento ni en el Decreto 073 de 2015.

Por esta situación y las ya expuestas, este Juzgado considera que con la expedición del Decreto No. 073 de 22 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 de uso tradicional y principal es agrario o rural, generando en dicho municipio un impacto urbanístico gigantesco.

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. 2834 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 y donde los trámites legales fueron agotados como meras formalidades, sin que se diera la oportunidad a los interesados de participar en ellos, 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. 073 de 2015, y por tanto se declarará su nulidad.

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.

## 5. 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. 073 de 22 de diciembre de 2015 proferido por el Alcalde del Municipio de Cajicá, por el cual se adopta el plan parcial No. 3 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**

**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**
**JUEZ**