



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., abril cinco (5) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 250002324000-2012-00388-01

ACTOR: HERNÁN SÁNCHEZ CASTRO

DEMANDADO: MUNICIPIO DE COGUA – CONCEJO MUNICIPAL

ASUNTO: NULIDAD – FALLO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el tercero interviniente vinculado al proceso, contra la sentencia del 30 de septiembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección C en Descongestión, mediante la que se declaró la nulidad del Acuerdo 014 del 26 de diciembre de 2011 *“por medio del cual se ajusta el plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Cogua, adoptado por el Acuerdo 022 de 2000”*, expedido por el concejo municipal de Cogua (Cundinamarca).

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En el escrito de la demanda, el actor solicitó lo siguiente¹:

“PRINCIPAL

1. Declarar que el ACUERDO 014 DE 2011, DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 2011, POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EXCEPCIONALMENTE EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE COGUA, ADOPTADO MEDIANTE EL ACUERDO 022 DE 2000, Acto administrativo proferido por el Concejo Municipal de Cogua, Cundinamarca, es NULO POR FALSA MOTIVACIÓN.

SEGUNDA: Declarar que el ACUERDO 014 DE 2011, DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 2011, POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EXCEPCIONALMENTE EL PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE COGUA, ADOPTADO MEDIANTE EL ACUERDO 022 DE 2000, Acto administrativo proferido por el Concejo Municipal de Cogua, Cundinamarca, es NULO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 24, NUMERAL 4 DE LA LEY 388 DE 1997.

TERCERA: DECLARAR que el ACUERDO 014 DE 2011, DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 2011, POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EXCEPCIONALMENTE EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE COGUA, ADOPTADO MEDIANTE EL ACUERDO 022 DE 2000, Acto administrativo proferido por el Concejo Municipal de Cogua, Cundinamarca, es NULO POR falta de SANCIÓN POR PARTE DEL ALCALDE MUNICIPAL.

CUARTA: Como consecuencia de las anteriores

¹ Folios 1 a 7 del cuaderno No. 1.

declaraciones, retirar del ordenamiento jurídico EL ACUERDO 014 DE 2011, DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 2011, POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EXCEPCIONALMENTE EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE COGUA, ADOPTADO MEDIANTE EL ACUERDO 022 DE 2000, acto administrativo proferido por el Concejo Municipal de Cogua.

QUINTA: Comunicar el fallo correspondiente al Concejo Municipal y al Alcalde Municipal de Cogua, Cundinamarca” (Mayúsculas sostenidas del texto original).

2. Hechos

La parte actora expuso, en síntesis, los siguientes supuestos fácticos:

- 1) El 22 de diciembre de 2011, el Concejo Municipal de Cogua aprobó el proyecto de acuerdo presentado por el alcalde, “*por medio del cual se ajusta excepcionalmente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cogua, adoptado mediante Acuerdo 022 de 2000*”.
- 2) En las consideraciones del proyecto, el alcalde municipal afirmó haber incluido la consulta democrática en todas las etapas del proceso de planificación del ordenamiento territorial, de conformidad con lo previsto en el artículo 24, numeral 4 de la Ley 388 de 1994.
- 3) Durante la discusión del proyecto de acuerdo, la Veeduría Ciudadana Cogua con Calidad, al igual que varios ciudadanos, advirtieron de una supuesta nulidad de este por falta de socialización y consulta a las comunidades.
- 4) El 24 de noviembre de 2011 fue convocado el Consejo Territorial de Planeación para una reunión que debía realizarse el 26 de noviembre de 2011; no obstante, el 25 de esos mismos mes

y año, fue emitido un concepto por parte de ese organismo, suscrito por un secretario *ad hoc* que no es miembro del consejo.

5) El Acuerdo 14 de 2011 fue aprobado el 21 de diciembre por parte del concejo municipal.

6) En el municipio existen 20 juntas de acción comunal, de las cuales 4 corresponden al perímetro urbano y todas manifestaron que no fueron convocadas con el fin de informarles acerca de los ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

7) El Acuerdo 14 de 2011 no fue sancionado por el alcalde del ente territorial.

3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora adujo que con la expedición del acto acusado se desconocieron los artículos 24 de la Ley 388 de 1997, 84 del Código Contencioso Administrativo y 76 de la Ley 136 de 1994.

En explicación de ese quebranto normativo, expuso los siguientes argumentos:

Señaló que el acto demandado adolece de nulidad por falsedad en los motivos pues, si bien en la parte de las consideraciones se afirmó que se habían hecho las consultas democráticas para conocer la opinión de las comunidades, lo cierto es que tal requisito fue omitido por completo, lo que de suyo vulnera el parágrafo 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Asimismo, adujo que se infringió lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 136 de 1994, dado que el acuerdo no fue sancionado por el alcalde del municipio de Cogua, lo que implica que fue proferido en forma irregular, aunado al hecho de que en la expedición del concepto por parte del Consejo Territorial de Planeación participaron 3 de 6 consejeros, cuando el Decreto 008 del 29 de febrero de 2008, es claro en establecer como exigencia para deliberar la presencia de 4 consejeros.

4. Contestación de la demanda

Concejo Municipal de Cogua

A través de apoderado, el Concejo Municipal de Cogua contestó la demanda, con oposición a las pretensiones de la parte actora, bajo la siguiente argumentación²:

El Acuerdo 014 de 2011 fue expedido por el órgano administrativo competente, adicional al hecho de que se hizo un seguimiento progresivo durante los años de vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

Los nuevos contenidos del plan tuvieron un desarrollo técnico y se ajustaron todos los documentos que lo conforman: i) documento técnico de soporte, documento resumen, proyecto de acuerdo, cartografía oficial del plan y anexos. Se sometió el proyecto a consideración de la Corporación Autónoma Regional para su aprobación, en lo referente a los asuntos ambientales que habían sido objeto de modificación.

También se sometió a revisión del Consejo Territorial de Planeación, dependencia que rindió concepto y formuló las respectivas consideraciones dentro de los 30 días siguientes a la fecha en la que fue recibido.

Una vez incorporadas las observaciones del Consejo Territorial de Planeación y de la autoridad ambiental, se sometió a revisión del concejo municipal, en donde se adelantó la discusión del proyecto con una masiva concurrencia de la comunidad.

Arguyó que de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 4002 de 2004 *“Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”*, todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

² Folios 45 a 57.

En cumplimiento de la normativa antes señalada, el proyecto de modificación del POT se sometió a la revisión excepcional de normas urbanísticas de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

Aclaró que el ajuste y la modificación excepcionales, son parciales, dado que no se modificaron los objetivos ni estrategias del PBOT expedido en el año 2000. En ese sentido, solo fue objeto de modificación la zonificación respecto de áreas de actividades industriales, mineras y generales, en relación con el componente rural y, en cuanto al componente urbano, advirtió que no hay modificación de polígonos ni de normativa urbanística.

Manifestó que se adelantó la convocatoria a los sectores pertinentes (minero e industrial) y a la comunidad en general, razón por la que no es cierta la afirmación de que se omitió la socialización de las modificaciones al PBOT.

Recalcó que la expedición del acto demandado obedeció a la necesidad de adecuar la normatividad municipal a la nueva realidad jurídica en materia urbanística y, adicionalmente, con el objetivo de mejorar las condiciones de la población del municipio.

Alcaldía municipal de Cogua

Por intermedio de apoderado judicial, el alcalde del municipio de Cogua contestó la demanda con oposición a las pretensiones del actor, con fundamento en la siguiente exposición:

Manifestó que la administración municipal puso a consideración de la CAR las respectivas propuestas de modificación del PBOT, hecho que se corrobora fehacientemente con el “Acta de concertación parcial de los asuntos ambientales de la modificación excepcional de norma urbanística del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cogua – Cundinamarca” y en la resolución No. 03060 del 14 de noviembre de 2011 por la cual la CAR “declara concertado los asuntos ambientales de la

modificación excepcional de norma urbanística del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cogua.

Expresó que no se surtió la instancia de concertación con la junta metropolitana, si se tiene en cuenta que Cogua no es un ente territorial que forme parte de ningún área metropolitana.

Indicó que una vez la CAR emitió el acto de concertación y revisión, inmediatamente fue puesto en conocimiento del Consejo Territorial de Planeación, dependencia que finalmente expidió concepto dentro del término previsto para tal propósito.

Acotó que, de manera oficiosa, citó a los sectores de agricultura, industria y minería, así como a los estudiantes, a una reunión el 26 de noviembre de 2011, con el fin de abordar los temas relacionados con las modificaciones propuestas al PBOT del municipio, de modo que no existe ninguna omisión al trámite normativo respecto de la consulta a la comunidad, máxime si se tiene en cuenta que las sesiones llevadas a cabo por el concejo municipal son de carácter público y de acceso a toda la ciudadanía.

Precisó que no es obligatorio acoger las recomendaciones u observaciones de las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio; lo que resulta obligatorio para el concejo municipal es la publicidad de las propuestas de modificación al POT.

Por otro lado, esgrimió que el hecho de que en el acto demandado se haya incluido la expresión “procédase a sancionar” en lugar de “sancionado”, no constituye en manera alguna una irregularidad, puesto que se trata de expresiones que tienen el mismo significado y que ponen de manifiesto que la decisión fue revisada y suscrita por el alcalde del municipio.

Tercero interviniente

El señor Reinaldo Chavarro Buriticá, quien actúa en nombre propio y como apoderado de los señores Latifi Jessen de

Rodríguez, Julia Dolores Nieto de Manrique y Rafael Enrique Nieto, presentó escrito de coadyuvancia del demandado, en los términos que se resumen a continuación:

Señaló que tanto él como las personas a las que representa, participaron como habitantes del municipio en el proceso de revisión del PBOT, por manera que carece de fundamento legal la afirmación referente a que las propuestas de modificación no fueron puestas en conocimiento de la comunidad.

Acotó que el estudio y discusión del proyecto del PBOT se inició desde comienzos del año 2010, para cuyo fin se realizaron múltiples reuniones con distintos sectores de la comunidad y con los gremios de la producción. A los únicos a los que no se les extendió invitación de participación fue a las Juntas de Acción Comunal; sin embargo, muchos de los habitantes del municipio que participaron en las deliberaciones eran miembros de esas corporaciones, por lo que es claro que contaron con la oportunidad de manifestar las distintas opiniones y observaciones sobre el particular.

Resaltó que el acuerdo acusado fue sancionado por el alcalde municipal solo que, por un error de digitación, en la parte resolutive de este quedó consignado que se procedería a la sanción. Con todo, la eventual falta de sanción del acto no acarrea como consecuencia la nulidad, sino la oponibilidad, en razón del incumplimiento del requisito de publicidad.

5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, a través de sentencia del 30 de septiembre de 2013, resolvió lo siguiente³:

“PRIMERO: DECLARAR no prospera (sic) la excepción de “cumplimiento de la normatividad que regula la materia”, alegada por la entidad demandada.

³ Folios 497 a 527.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad del Acuerdo 014 del 26 de diciembre de 2011, por medio del cual se ajusta el plan básico de ordenamiento territorial del Municipio de Cogua, adoptado por el Acuerdo 022 de 2000, de conformidad con las razones expuestas.

TERCERO: ABSTÍENESE de condenar en costas en esta instancia.

CUARTO: DEVÚELVASE al actor el remanente que hubiese a su favor concepto del depósito de expensas judiciales para atender los gastos ordinarios del proceso.

QUINTO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada la presente providencia, previas las constancias secretariales de rigor” (Mayúsculas sostenidas propias del texto original).

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el sentido indicado se resumen a continuación:

En primer lugar, adujo que el alcalde del municipio de Cogua tenía la responsabilidad de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial y someterlo a revisión del concejo municipal, previo agotamiento de los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con lo normado en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Advirtió que del análisis de las pruebas allegadas al expediente, se constató que el concejo municipal no citó a las comunidades rurales ni urbanas para discutir el PBOT ni tampoco llevó a cabo la concertación con las agremiaciones de los diferentes sectores de la economía, lo que permite concluir que se incumplió con el requisito de publicidad de las propuestas de modificación, tal como lo prevé el artículo 24 *ibídem*.

Indicó que si bien fueron aportados unos documentos radicados por unos habitantes del municipio en el año 2010, en los que se solicitó la inclusión de unos predios en la zona urbana, lo cierto es que las peticiones no tenían relación directa con las modificaciones al PBOT, es decir, del contenido de los referidos documentos no es posible colegir la socialización que exige la norma tendiente a discutir los requerimientos de la comunidad en general en punto de las modificaciones propuestas por el concejo municipal.

También señaló que el contrato suscrito en el año 2010 entre el municipio de Cogua con la Compañía de Desarrollo Territorial Cideter tenía como objeto la realización de encuestas al sector minero, las cuales sirvieron de soporte para la formulación del proyecto, pero de ese documento no se puede inferir la concertación ni la divulgación de las modificaciones que se pretendían realizar.

A su turno, destacó que en el expediente obra la certificación expedida por el representante legal del canal comunitario de Cogua, de la que se extrae que a la ciudadanía le fue informado acerca de la expedición del Acuerdo 014 de 2011, pero no acerca de las citaciones previas de que trata el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Adicionalmente, llamó la atención del *a quo* el hecho de que el director de asuntos municipales del departamento de Cundinamarca haya devuelto el Acuerdo 014 del 26 de diciembre de 2011 a la Alcaldía de Cogua, en razón a que no fue adjuntada el acta de concertación de los asuntos ambientales con la CAR ni el certificado de socialización y reuniones con la comunidad ni tampoco las certificaciones del Consejo Territorial de Planeación.

Sin perjuicio de lo anterior, anotó que en el expediente aparece un documento denominado “Acta de concertación parcial de los asuntos ambientales de la modificación excepcional de norma urbanística del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cogua Cundinamarca”, que motivó la expedición de la Resolución No. 3060 del 24 de noviembre de 2011 por parte de la CAR, en la que

se declararon parcialmente concertados los asuntos ambientales del proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del PBOT.

Al respecto, señaló que si bien el documento en referencia constituye uno de los requisitos previos para la aprobación del PBOT, lo cierto es que no sule los mecanismos previstos para la participación ciudadana tendientes a garantizar el principio de publicidad, la consulta y la deliberación entre los diferentes sectores de la economía en el municipio.

Por consiguiente, se comprobó que el municipio de Cogua quebrantó el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 puesto que no se surtieron los trámites de concertación interinstitucional ni las consultas a la ciudadanía para efectos de la presentación del proyecto de PBOT, motivo por el cual declaró la nulidad del acto administrativo acusado.

6. Apelación

El tercero vinculado al proceso interpuso el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, sustentado en los siguientes argumentos⁴:

La Alcaldía Municipal de Cogua cumplió el requisito consagrado en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 referente a la consulta democrática que debe realizarse antes de la expedición del acuerdo que pretenda modificar el PBOT.

Adujo que en la sentencia de primera instancia se analizaron como pruebas unos documentos suscritos por los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de las veredas La Plazuela, El Mortiño, Rodamontal, El Olivo, Páramo Alto; así mismo, de la zona urbana de Cogua; los barrios San José y La Granja; representante de la Junta de Acción Comunal de la Comisión Temporal de Apoyo Portales de Rodamonte y de la vereda Cardonal, en los que informaron que no fueron convocados por la alcaldía para ponerles en conocimiento el proyecto de revisión

⁴ Folios 530 a 536 del cuaderno 1.

parcial del PBOT.

Al respecto, expresó que las personas en mención no acreditaron que, efectivamente, fueran los presidentes o representantes de las Juntas de Acción Comunal ni tampoco se puede determinar la existencia de la llamada Comisión Temporal de Apoyo Portales de Rodamonte, de manera que el juez de primera instancia no tenía ningún elemento de prueba que permitiera establecer la autenticidad de los documentos allegados al proceso.

Recalcó que las pruebas recaudadas no desvirtúan el hecho de que la Alcaldía de Cogua surtió todos los trámites necesarios para socializar el proyecto de revisión del PBOT. Esta afirmación se corrobora con la ejecución del contrato suscrito por la alcaldía con la sociedad Cideter dirigido a la realización de encuestas y reuniones en las veredas El Olivo, Rincón Santo Susaguá, Neusa, entre otras, tendientes a recolectar las opiniones de los habitantes del municipio, conocer las inquietudes y analizar las observaciones y comentarios que tuvieran sobre el proyecto.

Insistió en que las cartas y demás documentos aportados al expediente solo prueban que esas específicas personas no fueron citadas directa, oficial y personalmente, pero no evidencian que a las comunidades urbanas y rurales no se les hubiera efectuado la citación para efectos de cumplir con el trámite de la consulta.

Precisó que las citaciones a los representantes o presidentes de las Juntas de Acción Comunal no se hicieron oficialmente, en consideración a que la normatividad legal que regula el tema no contempla tal exigencia, como erróneamente lo interpretó la parte actora. La Ley 388 de 1997 consagra la citación expresa a las Juntas Administradoras Locales mas no a las Juntas de Acción Comunal.

Expresó que no se valoraron como prueba las distintas solicitudes de varios propietarios de predios en el municipio, dirigidas a la alcaldía, en orden a que se cambiara el uso del suelo. Igualmente, aparecen las copias simples del esquema de acta de trabajo y de formatos de encuesta del estado de la actividad minera, que

demuestran una concreta y real participación de los habitantes del municipio en la discusión del proyecto de revisión parcial del PBOT.

Hubo una indebida valoración del testimonio rendido por el economista Rafael Enrique Rozo Cortés, en su condición de socio de la empresa Compañía de Desarrollo Territorial (Cideter), quien afirmó haber ejecutado un contrato de consultoría cuyo objeto consistió en realizar un diagnóstico y de discusión del proyecto de acuerdo, con las comunidades del municipio. En el testimonio quedó claramente señalado que se llevaron a cabo diferentes actividades que generaron la participación activa de los habitantes de la zona.

El juez de instancia no valoró los oficios AME-3552 y AME-483 del 5 y 24 de octubre, respectivamente, dirigidos a los representantes del sector de agricultura orgánica, gremio de industriales, personería municipal, representante de los estudiantes, representante del concejo municipal, representante de la Asociación de Juntas de Acción Comunal e integrantes del Consejo Territorial de Planeación, quienes participaron en la formulación, discusión y socialización del proyecto de revisión parcial y excepcional del PBOT.

Tampoco se valoró la copia del “Acta de concertación parcial de los asuntos ambientales de la modificación excepcional de norma urbanística del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cagua Cundinamarca” suscrita entre la directora de la CAR y el alcalde del municipio de Cagua. En ese escrito se dejó constancia que los asuntos ambientales fueron concertados los días 16 de febrero, 3 y 29 de marzo y 19 de abril de 2011 en la sede central de la CAR Cundinamarca.

Las pruebas antes descritas dan cuenta del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 relacionados con la concertación interinstitucional y la socialización, y difusión pública del proyecto de acuerdo acusado y su posterior discusión en el concejo municipal, en donde hubo una amplia participación de los habitantes del municipio.

Advirtió que los medios de prueba a los que hace alusión no fueron tachados de sospecha ni redargüidos como falsos, razón por la cual la sentencia apelada vulnera el derecho al debido proceso.

Por otro lado, señaló que el hecho de que el director de Asuntos Municipales de Cundinamarca haya devuelto a la Alcaldía Municipal de Cogua el Acuerdo 014 de 2011 porque no fue adjuntada el acta de concertación de los asuntos ambientales ni el certificado de socialización a la comunidad, solo es demostrativo de que al funcionario no le entregaron tales documentos por razones que se desconocen.

En punto de lo anterior, advirtió que el director de Asuntos Municipales de Cundinamarca no tiene injerencia alguna en el trámite que culminó con la expedición del Acuerdo 014 de 2011, dado que solo tiene como función informar a la administración departamental acerca de la existencia del acuerdo, con posterioridad a su expedición.

7. Actuación procesal en esta instancia

Mediante auto del 6 de noviembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección C en Descongestión concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por el coadyuvante⁵.

Por auto del 6 de febrero de 2014 la Sección Primera del Consejo de Estado admitió el recurso interpuesto en contra de la sentencia del 30 de septiembre de 2013⁶.

Por medio de auto del 3 de agosto de 2015 se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de 10 días para que presentaran los alegatos de conclusión⁷.

8. Alegatos de conclusión

⁵ Folio 538 del cuaderno de apelación.

⁶ Folio 4 del cuaderno de apelación.

⁷ Folio 10 cuaderno de apelación.

Alcaldía Municipal de Cogua

El apoderado de la entidad territorial demandada, en el escrito de alegatos de conclusión⁸ reiteró el argumento esgrimido referente a que con la expedición del acto acusado no se cumplen los presupuestos necesarios para la configuración de las causales de nulidad previstas en el artículo 84 del C. C. A., dado que aquel no vulnera ninguna norma de carácter superior, aunado al hecho de que la autoridad que lo profirió es competente, no se desconoció el derecho de defensa y no está viciado de falsa motivación.

Tercero interviniente

El coadyuvante de la entidad territorial demandada insistió en que el acuerdo cuya nulidad se depreca fue expedido con plena observancia de los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 4002 de 2004 *“Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”* para la viabilidad de la modificación excepcional de normas urbanísticas.

Concejo Municipal de Cogua

A través de apoderado judicial, la corporación alegó de conclusión en el sentido de señalar que era imperiosa la modificación del PBOT por la incorporación de nuevas disposiciones normativas de orden nacional a nivel urbanístico; no obstante, aclaró que el acuerdo demandado no implicó la adopción de un nuevo PBOT y menos aun la derogatoria del existente, sino tan solo la realización de unos ajustes dirigidos a promover el progreso económico y social del municipio.

La Alcaldía de Cogua adelantó todos los trámites requeridos para la socialización del proyecto de modificación del PBOT, tal como lo demuestran los documentos aportados con la contestación de la demanda.

9. Concepto del Ministerio Público

⁸ Folios 12 a 17 del cuaderno de apelación.

El procurador delegado para la conciliación administrativa guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por el tercero interviniente contra la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, en los términos del artículo 129 del C. C. A., en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a resolver si la Alcaldía del municipio de Cogua incumplió con el trámite previsto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 para la expedición del Acuerdo 014 de 2011, referente a la realización de la concertación interinstitucional y consultas democráticas a la ciudadanía.

3. Análisis de los argumentos de la apelación

A juicio del apelante, previamente a la aprobación del acuerdo demandado se surtieron los trámites de concertación interinstitucional y de consulta a los habitantes del municipio de Cogua, quienes tuvieron una participación activa frente a cada una de las propuestas de modificación al PBOT⁹, de modo que en

⁹ **Artículo 9º.- Plan de Ordenamiento Territorial.** El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

la sentencia de primera instancia no se analizaron en debida forma cada uno de los elementos de prueba aportados y que son demostrativos del cumplimiento de los requisitos fijados para tal propósito en el artículo 24 de la Ley 388 de 1994.

Para efectos del estudio del problema jurídico planteado, se debe señalar, en primer lugar, que en el considerando número 17 del Acuerdo 014 del 26 de diciembre de 2011 *“Por el cual se revisa y se ajusta excepcionalmente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cogua, adoptado mediante el Acuerdo No. 022 de 2000”*, se dejó expresa constancia de que la administración municipal realizó el proceso de socialización con los gremios y comunidades de las áreas objeto de los ajustes.

En la sentencia de primera instancia se declaró la nulidad del acto demandado sobre la base de considerar que el alcalde de municipio de Cogua inobservó el requisito atinente a la socialización del proyecto de modificación a los habitantes del ente territorial, pues, del análisis de las pruebas allegadas al expediente se constató que la comunidad no fue enterada de los ajustes excepcionales que se pretendían llevar a cabo.

Al respecto, es importante señalar que el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 contempla el procedimiento para que se surtan las las instancias de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana, previamente a la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial al concejo distrital o municipal.

La norma en mención es como a la letra sigue:

“Artículo 24º.- Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes [...]”
Negrillas fuera del texto original.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias

públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo.- La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación. Ver el Decreto Nacional 879 de 1998” (Negritillas fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004 “*Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997*” prevé la modificación excepcional de las normas urbanísticas contenidas en el POT, la cual podrá hacerse en cualquier momento a iniciativa del alcalde municipal siempre y cuando estén demostrados técnicamente los motivos que la originan, norma cuyo texto es como se transcribe a continuación:

“Artículo 6°. Modificación excepcional de normas urbanísticas. *De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a*

iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran”.

El artículo 7 ibídem consagra el procedimiento que se debe llevar a cabo por parte de la administración municipal tendiente a la aprobación de las modificaciones al POT, en los siguientes términos:

“Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes” (Destaca la Sala).

Con el acto administrativo acusado, el Concejo Municipal de Cogua revisa y ajusta excepcionalmente el PBOT, adoptado mediante el Acuerdo No. 022 de 2000, en razón de la incorporación de nuevas normas urbanísticas por parte del gobierno nacional. De esta manera, el Concejo Municipal de Cogua consideró que el PBOT debía estar ajustado a la reglamentación en referencia, con miras a lograr el desarrollo social, económico y territorial del municipio.

Ahora bien, el artículo 7 antes citado es claro en establecer que las revisiones al POT deben someterse al mismo procedimiento previsto para su aprobación, es decir que, para el caso que se analiza, se deben llevar a cabo las concertaciones interinstitucionales y las consultas a la ciudadanía, para cuyo propósito la administración municipal debe poner en marcha los

mecanismos pertinentes dirigidos a lograr la difusión del proyecto de acuerdo.

Señaló el apelante que previamente a la aprobación del Acuerdo 014 de 2011, la Alcaldía Municipal de Cogua gestionó todos los mecanismos necesarios para obtener la concertación interinstitucional y difundir el proyecto de modificación a la ciudadanía con el fin de que manifestaran las observaciones e hicieran las recomendaciones que tuvieran frente al mismo.

En ese orden, de la revisión de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo acusado y de las pruebas decretadas en el proceso, se tiene que, tal como lo señaló el recurrente, obra en el expediente el documento denominado “Acta de concertación parcial de los asuntos ambientales de la modificación excepcional de norma urbanística del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cogua Cundinamarca” suscrita el 24 de noviembre de 2011 por el alcalde del municipio de Cogua y la Directora General (E) de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)¹⁰.

El anterior documento motivó la expedición por parte de la CAR de la Resolución 3060 del 24 de noviembre de 2011 *“Por la cual se declaran parcialmente concertados los asuntos ambientales concernientes al proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cogua”*¹¹.

Así mismo, aparece acreditado en el expediente el acta de reunión del Consejo Territorial de Planeación, organismo que emitió concepto y recomendaciones para la modificación del PBOT, calendado 25 de noviembre de 2011¹².

También obra una documentación que da cuenta, al parecer, de unas encuestas realizadas por la firma de consultoría Cideter en el sector de la minería¹³, pero no aparece ninguna constancia o certificación que demuestre que, efectivamente, ese específico

¹⁰ Fls. 134 a 164 cdno. pruebas núm. 3.

¹¹ Fls. 166 a 168 cdno. pruebas núm. 3.

¹² Fls. 170 a 173 cdno. pruebas núm. 3.

¹³ Fls. 93 a 96 cdno. ppal.

sector de la economía tuvo conocimiento de las modificaciones que se pretendían realizar al PBOT.

Tampoco se encuentra acreditado que la administración municipal hubiere difundido el proyecto de acuerdo a otros sectores de la economía, como el industrial.

En cuanto a la afirmación consignada en el recurso de alzada referente a que el tribunal de instancia no valoró la documentación que pone de presente que la comunidad tuvo conocimiento de las modificaciones al proyecto, pues, varios propietarios de predios rurales solicitaron a la Secretaría de Planeación que el uso del suelo se modificara a urbano, es importante precisar que dicha documentación no acredita, en modo alguno, que la administración municipal hubiera socializado con la comunidad las modificaciones excepcionales del PBOT, en la medida en que solo aparecen unas pocas peticiones en el sentido indicado, sin que ello signifique que a la comunidad en general se le hizo partícipe de los ajustes ya referidos, a través de los distintos mecanismos de difusión oficiales, tal como lo exige el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

En efecto, en el expediente no aparece ningún elemento de prueba que acredite que se surtió el proceso de socialización, específicamente, respecto de la ciudadanía y de las agremiaciones presentes en la región, pues, si bien en la declaración rendida por el señor Enrique Rozo Cortés¹⁴, se insistió en que se realizaron distintas reuniones con la comunidad para escuchar los comentarios que surgieran del proyecto de modificación, lo cierto es que la manifestación realizada no es concordante con la documentación que da cuenta de la falta de socialización del proyecto.

Por otro lado, el testimonio del señor Luis Fernando Calle Correa fue reiterativo en señalar que la comunidad tuvo conocimiento de la existencia del proyecto a través del canal de televisión comunitario; sin embargo, esa afirmación no se corresponde con

¹⁴ Socio de la Compañía de Desarrollo Territorial S. A. S. para la época de los hechos de la demanda. Declaración rendida el 22 de agosto de 2013, fl. 459 a 463 cdno. ppal.

la certificación expedida por el canal comunitario¹⁵ en la que se indicó expresamente: *“Que el día 28 de diciembre de 2011, se publicó en el canal comunitario el Acuerdo Municipal No. 14 de diciembre 26 de 2011 “por medio del cual se revisa y ajusta excepcionalmente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cagua, adoptado mediante el Acuerdo No. 022 de 2000”.*

En esos términos, la certificación da cuenta del hecho de que la comunidad fue enterada del contenido del Acuerdo 014 de 2011 pero de dicho documento no es posible inferir que la comunidad haya tenido conocimiento previo de las modificaciones excepcionales que se realizarían al PBOT.

Por otro lado, respecto del oficio con radicación AME-4083 calendado 24 de noviembre de 2011¹⁶ que, según el recurrente, acredita que se hizo el proceso de socialización con los representantes de los gremios de agricultura orgánica e industrial, estudiantes, concejo municipal, juntas de acción comunal e integrantes del Consejo Territorial de Planeación, se advierte que el documento en mención fue dirigido únicamente a estos últimos, de tal suerte que no existe certeza de que se haya surtido la difusión a las agremiaciones económicas ni tampoco a la comunidad en general.

Ahora bien, a juicio del apelante los documentos aportados por el actor, suscritos por unos representantes de algunas juntas de acción comunal¹⁷, en los que afirmaron que no les fue comunicado ni socializado el proyecto de revisión y ajuste del PBOT, no permiten establecer si dichos organismos existen o no y si quienes dicen actuar como representantes ostentan esa calidad, por lo que no es jurídicamente atendible el hecho de que se les haya dado valor probatorio por parte del tribunal de instancia.

En punto de lo anterior, la Sala observa que el tercero interviniente contó con la oportunidad procesal pertinente para

¹⁵ Fl. 130 cdno. ppal.

¹⁶ Fls. 149 a 152 cdno. anexo. 1.

¹⁷ Fls. 133 a 148 cdno. ppal.

contradecir los documentos allegados por el actor, sin que los hubiera tachado de falsos ni desvirtuado su contenido, razón por la cual ese elemento de prueba es susceptible de valoración e idóneo para determinar la convicción del juez frente a los hechos materia de litigio¹⁸.

Otro de los argumentos de apelación se circunscribe a cuestionar el hecho de que, según lo previsto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, la difusión del proyecto de acuerdo debe realizarse, entre otros mecanismos, con la realización de audiencias con las juntas administradoras locales y, en este caso, quienes afirmaron que el proyecto de revisión y ajuste no fue socializado, son representantes de las juntas de acción comunal del municipio, de manera que no era obligatorio hacer extensiva la difusión a esas específicas organizaciones, por no estar expresamente establecido en el citado postulado.

A partir de dicha censura, resulta ilustrativo señalar que de conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 743 de 2002 *"Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal"*, las juntas de acción comunal son organizaciones integradas voluntariamente por los miembros de una comunidad, en virtud del principio de participación democrática, que aúnan esfuerzos con miras a solucionar los problemas de la ciudadanía y lograr el desarrollo sostenible e integral del entorno en el que residen.

El artículo que se menciona, es como sigue a continuación:

"ARTICULO 8°. Organismos de acción comunal:

a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; exp. núm. 0001-23-31-000-1999-00375-01(27799); M.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia del 30 de octubre de 2013.

voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa [...]”.

De la lectura del texto normativo, es claro que las juntas de acción comunal son organizaciones que representan los intereses de la comunidad y, en esa medida, es perfectamente válido sostener que la convocatoria a los habitantes del municipio de Cogua se hubiera adelantado, entre otros medios de difusión, a través de las mencionadas organizaciones. No obstante, en el expediente tampoco está demostrado que la trasmisión de la información respecto de las modificaciones se haya realizado a la junta administradora local.

Es importante recordar que el derecho de participación democrática se erige como un instrumento para que la ciudadanía se exprese e intervenga en las decisiones que atañen y afectan a todos, con la correlativa responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

Respecto del alcance del derecho de participación democrática, la Corte Constitucional¹⁹ ha señalado lo siguiente:

“[...] A partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se operó un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación. La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización. Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales.

¹⁹ Sentencia C-891 de 2002.

El retorno de la soberanía al pueblo colombiano como depositario del poder supremo, defirió en su voluntad la existencia, organización y el destino de las instituciones políticas del Estado. De tal manera que, la intervención ciudadana se entiende aplicada hacia la conformación, ejercicio y control del poder político, como un derecho político de estirpe constitucional (C.P., art. 40) esencial para el desarrollo de la organización política y social y a la vez inherente al desarrollo humano.

“En ese orden de ideas, la participación ciudadana en la vida política, cívica y comunitaria debe observarse como un deber tanto de la persona como del ciudadano (C.P., art. 95); de esta manera, el principio de participación democrática más allá de comportamiento social y políticamente deseado para la toma de las decisiones colectivas, ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial de Estado social de derecho colombiano (C.P., Preámbulo y arts. 1 y 2) [...]”.

En ese contexto, se arriba a la conclusión de que el procedimiento de socialización a los gremios de la economía y a la comunidad en general para efectos de realizar los ajustes y modificaciones excepcionales al PBOT, constituye un requisito de inexorable cumplimiento para la adopción de la decisión en tal sentido, de tal suerte que su inobservancia presupone una irregularidad insaneable en el proceso de formación del acto administrativo que lo vicia de ilegalidad.

Adicionalmente, el Acuerdo 014 de 2011 adolece del vicio de falsedad en los motivos bajo la premisa de que en el considerando número 17 de esa decisión se indicó, expresamente, que la administración municipal había realizado el proceso de socialización con los gremios y las comunidades de las áreas del municipio objeto de los ajustes al PBOT cuando lo cierto es que, como ya se explicó con suficiencia, los mecanismos dirigidos al cumplimiento de tal propósito nunca se gestionaron, luego es claro que no existe correspondencia entre los motivos aducidos y la decisión adoptada.

Por consiguiente, comoquiera que los argumentos de la apelación no lograron restarle mérito a los planteamientos tenidos en cuenta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión en el fallo del 30 de septiembre de 2013, la providencia apelada será confirmada.

Finalmente, a folio 67 del cuaderno de apelación obra poder conferido por el alcalde del municipio de Cogua al señor Germán Cubillos Franco, con los respectivos soportes, razón por la cual en la parte resolutive de esta providencia le será reconocida personería para actuar en el proceso.

También se aceptará la renuncia presentada por la señora Elizabeth Nieto Bustos, como apoderada del Concejo Municipal de Cogua, en los términos del escrito que obra a folio 49 del cuaderno de apelación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: Confírmase la sentencia del 30 de septiembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección C en Descongestión, por la cual se declaró la nulidad del Acuerdo 014 de 2011 proferido por el municipio de Cogua (Cundinamarca).

SEGUNDO: Reconócese personería para actuar como apoderado de la Alcaldía Municipal de Cogua al señor Germán Cubillos Franco, en los términos del poder que obra a folio 67 del cuaderno de apelación.

TERCERO: Acéptase la renuncia presentada por la señora Elizabeth Nieto Bustos, como apoderada del Concejo Municipal de Cogua, de conformidad con el documento que obra a folio 49 del cuaderno de apelación.

CUARTO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

