



PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Concertación interinstitucional y consulta ciudadana / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Aprobación previa de la autoridad ambiental / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Inexequibilidad del silencio administrativo positivo / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Corte Constitucional C-431 de 2000

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Procedimiento para su revisión y ajuste / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Concertación interinstitucional / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Participación en los procesos de planificación y ordenamiento territorial / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Aprobación previa de la autoridad ambiental / CONVALIDACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO – No se da por el cumplimiento posterior de una formalidad sustancial exigida para la producción del mismo / VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Afectación por omisión en el cumplimiento de formalidad sustancial exigida para su producción por el ordenamiento jurídico / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[E]sta Sección recientemente se ocupó de una demanda de simple nulidad interpuesta contra un acto administrativo que ajustó el plan de ordenamiento territorial, sin haber sometido el mismo ante la autoridad ambiental respectiva. En dicha ocasión, el municipio demandado pretendió justificar su omisión, en el hecho que la autoridad ambiental después de dictado el acto acusado dio su aprobación a la modificación del POT, por lo que el requisito de la concertación a su juicio constituía una mera formalidad que finalmente se había convalidado, tesis que rechazó esta Sala haciendo énfasis en la importancia de respetar las etapas legalmente establecidas por el legislador para la adopción y ajuste de los referidos planes [...] Bajo ese entendimiento, la exigencia de someter los asuntos que no son objeto de concertación entre el municipio y la CAR al Ministerio de Ambiente, en aras de que sean resueltos por éste como organismo rector en la materia, antes de que se adopte o ajuste el plan de ordenamiento territorial, no constituye una mera formalidad, sino una etapa significativa que debe surtirse y no puede omitirse bajo el argumento de la necesidad de poner en marcha las modificaciones pretendidas con fines constitucionalmente válidos.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1999 / LEY 507 DE 1999 / DECRETO 4002 DE 2004

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 26 DE 2009 (23 de diciembre) CONCEJO DEL MUNICIPIO DE NEMOCÓN (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: RORÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00638-01



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

Demandado: MUNICIPIO DE NEMOCÓN - CUNDINAMARCA

Referencia: Nulidad simple – Sentencia de segunda instancia.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 16 de octubre de 2012 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión, accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 8 de noviembre de 2010, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante CAR), a través de apoderado presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad simple contra la totalidad del Acuerdo N° 26 del 23 de diciembre de 2009 del Concejo Municipal de Nemocón, *“por el cual se adopta la actualización y ajuste de los contenidos del Acuerdo 029 de diciembre 10 del 2000, se complementan y establecen los instrumentos necesarios para la gestión de un desarrollo urbano y rural integral, ordenando y equitativo de las zonas de expansión y conservación en el Municipio de Nemocón”*.

Lo anterior, con el fin de que se declare la nulidad del acuerdo antes señalado.

1.2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró acreditados los siguientes hechos, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

1.2.1. Como lo reconocen las partes¹ y se advierte del “*acta de concertación revisión y ajustes plan de ordenamiento territorial de Nemocón*” suscrito por las mismas, visible a folios 72 a 92 del cuaderno principal, el 15 de diciembre de 2008 el municipio antes señalado puso a disposición de la CAR el proyecto de revisión del esquema de ordenamiento territorial.

1.2.2. En el marco de la Ley 388 de 1997 y normas concordantes, la CAR y el Municipio de Nemocón adelantaron el trámite de concertación en materia ambiental para la modificación del plan de ordenamiento territorial, según se advierte del acta antes señalada, que da cuenta de las reuniones realizadas el 13 de agosto, 15 de septiembre y 17 de diciembre de 2009².

Según dicha acta, las partes frente a los asuntos discutidos llegaron a varios acuerdos, salvo en lo relacionado con la construcción y operación de un relleno sanitario en la vereda Cerro Verde, respecto del cual la CAR concedió una licencia ambiental a la sociedad TECNOAMBIENTALES S.A. ESP.

Respecto del asunto que no concertado, se destacó que debía ser enviado al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de conformidad con el establecido en el artículo 1°, parágrafo 6°, inciso 2° de la Ley 507 de 1999³.

¹ Folios 11, 122 del cuaderno N° 1.

² Folios 72-79 del cuaderno antes señalado.

³ “**ARTICULO 1o.** Prorrógase el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 31 de diciembre de 1999.

(...)

PARAGRAFO 6o. <Apartes tachados INEXEQUIBLES (Sentencia C-431-00 del 12 de abril 2000)> El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. ~~Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes~~ y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3o. del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Sobre el particular se dejó constancia de lo siguiente:

“En ese orden de ideas, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el municipio de Nemocón declaran concertados los asuntos ambientales del proyecto de ajuste y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de dicho municipio, excepto en lo concerniente al manejo y régimen de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 176-0073664, 176-0092312 y 176-0092741, objeto de la licencia ambiental conferida a la empresa TECNOAMBIENTALES S.A., para los cuales se difieren las determinaciones de ordenamiento territorial, conforme a la decisión que se sobre esta controversia adopte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”

1.2.3. En consonancia con lo anterior, la CAR expidió la Resolución N° 3278 del 21 de diciembre 2009⁴, mediante la cual declaró concertados los asuntos ambientales del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial, salvo lo relacionado con los predios y la licencia ambiental antes señalados, respecto del cual indicó que el asunto debía remitirse para su resolución al referido ministerio.

1.2.4. El acta de concertación y la resolución a las que se hizo referencia en los anteriores numerales, fueron remitidos por la CAR al alcalde de Nemocón mediante oficio del 22 de diciembre de 2009⁵, *“para que la administración municipal continúe con el proceso de conformidad con la normatividad”*.

1.2.5. El 23 de diciembre de 2009, el Concejo Municipal de Nemocón profirió el Acuerdo N° 26⁶, *“por el cual se adopta la actualización y ajuste*

para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo” (Subrayado fuera de texto).

⁴ Folios 93-95 del cuaderno N° 1.

⁵ Folios 96-97 del cuaderno N° 1.

⁶ Folios 23-65 del cuaderno N° 1.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

de los contenidos del Acuerdo 029 de diciembre 10 del 2000, se complementan y establecen los instrumentos necesarios para la gestión de un desarrollo urbano y rural integral, ordenando y equitativo de las zonas de expansión y conservación en el Municipio de Nemocón”⁷, el cual fue sancionado por el alcalde el 24 de diciembre de 2009⁸.

En dicho acuerdo se hace referencia al proceso de concertación adelantado en materia ambiental con la CAR y se expresan las razones por las cuales no se está de acuerdo con la posición de la entidad antes señalada respecto a la construcción del relleno sanitario en la entidad territorial.

1.2.6. Como lo reconocen las partes⁹, el acta de concertación y la resolución a las que se hizo alusión en los numerales 1.2.2 y 1.2.3., fueron remitidos por la CAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante oficio del 24 de mayo de 2010.

1.2.7. Mediante escritos con radicado de salida del 8 de julio de 2010 y 25 de agosto del mismo año¹⁰, dirigidos al Alcalde de Nemocón y al Subdirector de Planificación y Sistemas de Información de la CAR, respectivamente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, informó que perdió competencia para pronunciarse respecto del asunto que no fue concertado entre la entidad territorial y la CAR, relacionado con la modificación del plan de ordenamiento territorial, comoquiera que el pronunciamiento de la cartera ministerial

⁷ A través del Acuerdo 026 de 2009, se modificaron los artículos 8, 11, 12, 14, 16, 22, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 77, 79, 80, 84, 85, 86, 88, 95, 97, 98 y 99 del Acuerdo 029 de 2000, para tratar entre otros asuntos los siguientes:

Usos del suelo urbano, suburbano y rural; centros poblados rurales; tratamiento de conservación urbanística y arquitectónica; delimitación y caracterización de áreas morfológicas homogéneas; tratamiento urbanísticos; tratamiento de desarrollo; tratamiento de consolidación urbanística; tratamiento de rehabilitación urbana; normas para el área de planeamiento urbano; zonas comunales para usos no residenciales; densidades habitacionales e índices urbanísticos; cupos de estacionamiento; vivienda de uso residencial; uso agropecuario tradicional, mecánico o intensivo; áreas forestales protectoras – productoras; zona minera; áreas de corredor vial suburbano; unidad de planificación rural – Vereda Patio Bonito y Cerro Verde y Susuta; vivienda campestre; vivienda campesina; áreas de sistemas de servicios públicos domiciliarios; áreas para la conservación y protección del patrimonio cultural; cartografía y proyectos prioritarios.

Por su extensión, solo se hace referencia a los aspectos enunciados por la norma acusada.

⁸ Folio 68 del cuaderno N° 1.

⁹ Folios 13,124 del cuaderno antes señalado.

¹⁰ Folios 98-101 del cuaderno N° 1.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

es previo a dicha modificación, pero en el presente caso se tiene que el Concejo Municipal de Nemocón efectuó la misma mediante el Acuerdo N° 26 del 23 de diciembre de 2009.

1.3. Concepto de violación

1.3.1. Estimó que las normas controvertidas desconocieron los artículos 24 de la Ley 388 de 1997, 1° (parágrafo 6°) de la Ley 507 de 1999 y 7 del Decreto 4002 de 2004.

Lo anterior, en atención a que las disposiciones antes señaladas prescriben que el plan de ordenamiento territorial y sus ajustes deben someterse a consideración de la autoridad ambiental para concertación, y en el evento que persistan diferencias sobre algún punto, las mismas deben remitirse para su resolución al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, todo esto antes de que se adopte o modifique el referido plan.

En ese orden reprochó que la parte demandada haya dictado el acuerdo acusado relativo al plan de ordenamiento territorial, sin que el mencionado ministerio se pronunciaría respecto a la diferencia existente entre la CAR y el Municipio de Nemocón, en desconocimiento de las normas antedichas.

1.3.2. Por la misma situación consideró que el acto demandado se expidió desconociendo (i) las formalidades y trámites que establece la ley y (ii) con exceso de poder o incompetencia, pues fue proferido por el concejo municipal sin esperar el pronunciamiento que por ley se requiere en este casos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

2. Actuaciones Procesales

2.1. Admisión de la demanda



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Mediante auto del 5 de mayo de 2011¹¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B¹², admitió la demanda y dispuso su notificación al Alcalde de Nemocón y al presidente del concejo del mismo municipio. Adicionalmente, ordenó que se realizara la fijación en lista de que trata el numeral 5° del artículo 207 del C.C.A.

Por otra parte, negó la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, al considerar que, de la confrontación directa del mismo con las disposiciones presuntamente desconocidas, *prima facie* no se logra determinar una manifiesta violación de éstas, pues para tal efecto se requiere un análisis profundo y sistemático de los antecedentes del acuerdo cuya nulidad se solicita, que no fueron aportados con la demanda.

En ese orden, también solicitó tales antecedentes a la parte accionada.

2.2. Contestación de la demanda¹³

A través de apoderado la Alcaldía del Municipio de Nemocón - Cundinamarca se opuso a las pretensiones de la demanda argumentando lo siguiente:

2.2.1. Indicó que el asunto no concertado con la CAR es relativo a una licencia ambiental que esa entidad concedió en el año 2008 en favor de TECNOAMBIENTALES S.A., para la construcción de un relleno sanitario, licencia que a su juicio es contraria a los artículos 68 y 72 de la Constitución Política y a las leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008, y respecto de la cual se presentó una demanda ante el Consejo de Estado, en atención a que los predios sobre los cuales no se concertó el uso del suelo para dicha obra, “*existe una planta endémica en vía de*

¹¹ Folios 108-110 del cuaderno No. 1.

¹² Suscrito por los Magistrados Ayda Vides Paba, Fredy Ibarra Martínez y Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹³ Folios 122-129, cuaderno N° 1.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

extinción, cosa por la que fue declarada patrimonio de la nación apoyados en estudios del Jardín Botánico y además están declarados como de protección y reserva arqueológica por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, argumentos válidos y rotundos para que el Municipio en su momento ni a futuro acceda a concertar con la CAR la implementación de un relleno sanitario, que grave daño le haría a la ecosistema de la región, al medio ambiente y al patrimonio histórico y cultural de la Nación”.

Destacó los anteriores aspectos, porque estima que la entidad demandante lo que pretende es proteger los intereses particulares de la empresa TECNOAMBIENTALES S.A., y que en realidad los aspectos de divergencia con la CAR no son ambientales, “*sino sobre cambio de usos de suelo de agrícola entonces, hoy zonas de protección arqueológica declarada por el ICANH, a usos de suelos aptos para implementar un relleno sanitario regional”.*

2.2.2. Alegó que fue la CAR la que desconoció los artículos 24 de la Ley 388 de 1997, 1° (parágrafo 6°) de la Ley 507 de 1999 y 7 del Decreto 4002 de 2004, pues a pesar de que tenía 30 días para concertar los ajustes al plan de ordenamiento territorial se tomó 366, y aunque según dichas disposiciones debía remitir el asunto al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para que se resolviera la diferencia existente en 30 días, tardó 5 meses para poner la misma en conocimiento de la cartera ministerial.

En ese orden argumentó que la CAR no hizo uso oportuno del recurso de apelación ante el ministerio antes señalado, por lo que el mismo perdió competencia para conocer el asunto, sin que ello signifique que el municipio incumplió con los requerimientos legales previos a la aprobación de la modificación de su plan de ordenamiento territorial.

2.2.3. Destacó que ante la mora por parte la CAR, el concejo municipal no podía de dejar de atender asuntos de suma importancia que dependían del ajuste del plan de ordenamiento territorial, por ejemplo, la existencia de 200 familias destinatarias de viviendas de



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

interés social que al 31 de diciembre de 2009 podrían perder los subsidios que les fueron aprobados.

2.2.4. Por otra parte, luego de transcribir el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 y destacar que las objeciones de la CAR a los ajustes del plan de ordenamiento territorial serían apelables ante el Ministerio de Ambiente, afirmó que éste podría ser *“una segunda instancia facultativa, no obligatoria y a la cual podían acudir las partes, bien fuera Municipio o CAR, para dirimir sus desacuerdos respecto al proyecto del POT”*.

A renglón seguido señaló que el Municipio de Nemocón no vulneró la norma antes señalada, porque la misma fue modificada por el artículo 1°, parágrafo 6° de la Ley 507 de 1999, en virtud del cual *“dejó de ser el Ministerio de Ambiente una segunda instancia, para convertirse en una entidad consultiva”*.

No obstante lo anterior, seguidamente después de hacer referencia al artículo 7° del Decreto 4002 de 2004, que reglamentó parcialmente la Ley 388 de 1997, indicó que en el procedimiento para la revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial *“volvió a ser el Ministerio de Ambiente segunda instancia donde se estudie en apelación los puntos no concertados entre los Municipios y la CAR”*, pero que en este caso como la parte demandante no hizo uso oportuno de dicho medio de defensa, la cartera ministerial perdió competencia.

2.2.5. En virtud de lo expuesto insistió en que la entidad territorial cumplió con los procedimientos legales para la modificación del plan de ordenamiento territorial y que tampoco es posible atribuirle que actuó con exceso de poder o incompetencia, pues no es responsable de las omisiones de la CAR, que *“se tomó 10 veces más de tiempo que el que le otorga la ley y adicionalmente permitió por su falta de gestión, que el ministerio perdiera competencia para pronunciarse sobre el punto no concertado entre la CAR y el Municipio de Nemocón”*.

2.2.6. Finalmente, consideró que existe ineptitud de la demanda, porque con la misma no se solicitó la vinculación del Concejo



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Municipal del Nemocón como parte demandada, aunque fue dicha corporación la que aprobó la norma cuya nulidad se solicita.

2.3. Providencias relevantes dictadas con posterioridad a la admisión de la demanda.

2.3.1. Por medio de auto del 2 de febrero de 2012¹⁴, se dispuso tener como pruebas los documentos aportados con la demanda y su contestación; que se oficiara al Concejo Municipal del Nemocón para que remitiera copia auténtica del proyecto de Acuerdo 026 de 2009 y del concepto rendido por el Consejo de Territorial de Planeación respecto a la revisión del POT; se oficiara al “ICANH”¹⁵ para que allegara copia de la Resolución 040 del 18 de marzo de 2011, mediante la cual se declaró zona de reserva arqueológica las áreas que alega la CAR debió concertarse la construcción de un relleno sanitario; y se oficiara al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio, a fin de que aportara copia de los trámite adelantados por las partes con ocasión de la concertación del plan de ordenamiento territorial de Nemocón entre los años 2009 y 2010.

2.3.2. A través de providencia del 26 de abril de 2012¹⁶ se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el concepto correspondiente, oportunidad de la cual sólo hizo uso la CAR reiterando los argumentos expuestos en la demanda¹⁷.

2.3.3. Mediante auto del 3 de agosto de 2012, el presente asunto fue remitido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo N° PSAA12-9524 del 21 de junio de 2012 del Consejo Superior de la Judicatura¹⁸.

¹⁴ Folio 139-141, cuaderno N° 1.

¹⁵ Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

¹⁶ Folio 191, cuaderno N° 1.

¹⁷ Folios 192-197 del cuaderno N° 1.

¹⁸ Folios 200-202 cuaderno N° 1.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

2.4. Sentencia impugnada

Mediante sentencia del 16 de octubre de 2012¹⁹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión, declaró no prospera la excepción de inepta demanda y declaró la nulidad del Acuerdo N° 026 de 2009 del Concejo Municipal de Nemocón, argumentando en síntesis lo siguiente:

2.4.1. Frente a la falta de vinculación del Concejo Municipal de Nemocón, destacó que el mismo “*no tiene personería jurídica, de manera que no puede ser sujeto pasivo dentro de un litigio, correspondiéndole la representación legal al alcalde municipal, quien debe responder por las consecuencias jurídicas de los actos que expide*”.

2.4.2. Luego de transcribir las normas acusadas, afirmó que es claro que el Alcalde de Nemocón tenía la responsabilidad de coordinar la formulación oportuna del plan de ordenamiento territorial y ponerlo a consideración del concejo municipal, previo cumplimiento de los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana.

2.4.3. Seguidamente transcribió los asuntos que no fueron objeto de concertación entre el referido municipio y la CAR respecto de la modificación del plan de ordenamiento territorial, a fin resaltar como puede apreciarse en el acta de concertación y revisión de los ajustes del mencionado plan, que las partes estimaron necesario dar cumplimiento al mandato previsto en el artículo 1°, parágrafo 6°, inciso 2° de la Ley 507 de 1999, y por ende, solicitar la intervención del Ministerio de Ambiente para que se pronuncie en el término de 30 días sobre los temas que no fueron objeto de concertación. En ese mismo sentido, hizo referencia a la Resolución N° 3278 del 21 de diciembre de 2009 de la entidad demandante.

Todo para concluir, que “*no obstante lo anterior, la Sala constata que, el Municipio de Nemocón, en franca omisión a las disposiciones legales que rigen la materia, expidió el Acuerdo N° 026 de 23 de diciembre de 2009, sin*

¹⁹ Folios 139-155, cuaderno N° 1.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se pronunciaría frente a las cuestiones de discrepancia presentadas en la concertación del plan de ordenamiento territorial, vulnerando así el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 y parágrafo 6, del artículo 1, de la Ley 507 de 1999, que en la parte pertinente, establece: ...En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo”.

Por lo anterior, consideró que debe declararse la nulidad del acto demandado.

2.5. Recurso de apelación

Por medio de escrito radicado el 18 de diciembre de 2012²⁰, la parte demandada interpuso recurso de apelación en el que solicitó revocar la decisión de primera instancia argumentando lo siguiente:

2.5.1. Argumentó que la demanda y el fallo del *A quo* anteponen los aspectos formales del proceso de concertación del plan de ordenamiento territorial a los sustanciales del mismo, los cuales deben primar en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

En ese orden estimó que deben analizarse con detenimiento los fines e intereses superiores que pretenden ampararse con la norma demandada, entre otros, la protección al medio ambiente, antes de retirar aquélla del ordenamiento jurídico por aspectos formales.

2.5.2. Agregó que después de nueve años era un deber constitucional y legal del Municipio de Nemocón ajustar el plan de ordenamiento territorial, deber cuyo cumplimiento se privilegió frente a una

²⁰ Folios 225-229 del cuaderno N°1.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

formalidad que le corresponde cumplir a la autoridad ambiental y no al municipio.

2.5.3. Sobre el particular subrayó que de conformidad con el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, la CAR debe remitir al Ministerio de Ambiente la información relativa a los aspectos no concertados, para lo cual cuenta con un plazo de 30 días, teniendo en cuenta que ese mismo término es el que tiene el referido ministerio para pronunciarse sobre el asunto.

En ese orden de ideas alegó que la mora injustificada de las autoridades ambientales en pronunciarse sobre el plan de ordenamiento territorial, no puede significar una sanción para el Municipio de Nemocón, privándolo de la oportunidad de ajustar aquél, y por ende, proteger los derechos de la comunidad nemoconense.

2.5.4. Reprochó que el fallo de primera instancia no abordará la omisión en el cumplimiento de sus deberes respecto del ajuste del plan de ordenamiento territorial, por parte de autoridades distintas al Municipio de Nemocón.

2.5.5. Agregó que éste fue castigado por la sentencia de controvertida, como si la tardanza en los ajustes del plan de ordenamiento territorial hubiese acaecido por actos atribuibles al municipio, que finalmente fue el perjudicado por las omisiones de la CAR y del Ministerio de Ambiente.

2.6. Trámite de segunda instancia

2.6.1. Luego de haber sido concedida la apelación mediante auto del 6 de febrero de 2013²¹ por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión, la

²¹ Folio 236, cuaderno N° 1.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

misma fue admitida a través de auto del 1° de noviembre del mismo año de la Sección Primera del Consejo de Estado²².

2.6.2. Posteriormente, el Consejero Ponente el 28 de enero de 2014²³ corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión, oportunidad de la que hicieron uso aquéllas reiterando los argumentos expuestos en la demanda y en el escrito de apelación respectivamente²⁴.

2.6.3. El Municipio de Nemocón agregó, que la norma demandada pretendió salir al paso de una amenaza latente al medio ambiente, *“derivada del intento de instalar un “relleno sanitario” situación que generó alteraciones del orden público y el consecuente levantamiento de la voluntad popular que mediante el trámite legal de una CONSULTA decidió no aceptar mansamente la imposición de quienes actúan impulsados únicamente por intereses económicos. La comunidad de Nemocón ha logrado mantener al margen a los verdugos del medio ambiente, que aupados y con la complacencia de la autoridad ambiental (lamentablemente) se hicieron a permisos y licencias que por fortuna han sido menguados y atajados mediante acción judicial”*.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A y con el numeral 1° del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para proferir fallo dentro de los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del citado acuerdo, el Despacho del Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia.

²² Folio 4, cuaderno N° 2.

²³ Folio 7 del cuaderno N° 2.

²⁴ Folios 8-19 del cuaderno N° 2.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

2. Cuestiones previas

2.1. Antes de resolver el recurso de apelación interpuesto se evidencia, que el Subdirector Jurídico de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, confirió poder especial a la abogada Ángela María Giraldo Mendoza para que representara los intereses de la entidad en el presente proceso, motivo por el cual se reconocerá personería jurídica a dicha profesional del derecho en los términos del poder visible a folio 22 del cuaderno 2 del expediente.

2.2. Por otra parte, el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó impedimento para conocer y decidir en segunda instancia la acción de la referencia, comoquiera que, cuando fungió como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, participó de la Sala y suscribió el auto del 5 de mayo de 2011, a través del cual dentro del presente proceso se admitió la demanda y negó la medida cautelar solicitada.

En ese orden, el Consejero consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso -anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil-, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Son causales de recusación las siguientes:

(...)

*2. Haber **conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente**”.* (Destacado fuera de texto).

En criterio de la Sala, resulta claro que el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio se encuentra impedido para resolver el asunto, pues en primera instancia en su condición de magistrado conoció el mismo, e



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

incluso, participó en la Sala en la que se admitió la demanda y se negó la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, por lo que se configuran todos los elementos de la referida causal de impedimento.

Por consiguiente, en aras de garantizar plena objetividad e imparcialidad a la hora de resolver la apelación contra el fallo del *A quo*, se aceptará el impedimento manifestado por el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio y le separará del conocimiento del caso.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los argumentos de la impugnación, se revoca, modifica o confirma la providencia del 16 de octubre de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión, para lo cual se deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Desconoció al Municipio de Nemocón los artículos 24 de la Ley 388 de 1997, 1° (parágrafo 6°) de la Ley 507 de 1999 y 7 del Decreto 4002 de 2004, al dictar el Acuerdo N° 026 del 23 de diciembre de 2009, aunque estaba pendiente de resolver uno de los asuntos respecto de los cuales no se logró concertación entre la CAR y el referido municipio, a propósito del ajuste del plan de ordenamiento territorial?

4. Algunos aspectos a tener en cuenta sobre el plan de ordenamiento territorial para la resolución del caso de autos

4.1. Para resolver el problema jurídico planteado se traen a colación las siguientes consideraciones contenidas en la sentencia del 11 de diciembre de 2006 de la Sección Primera del Consejo de Estado, dictada dentro del proceso N° 11001-03-24-000-2000-06656-01, en tanto de manera ilustrativa destacan (i) la importancia y aspectos centrales de los planes de ordenamiento territorial (POT); (ii) la intervención de las autoridades ambientales en la concertación previa a la adopción de los mismos; (iii) frente al anterior asunto, el cambio que introdujo el artículo 1° de la Ley 507 de 1999 al artículo 24 la Ley 388 de 1997, en cuanto a la forma de intervenir del Ministerio de



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Ambiente; y (iv) las razones por las cuales la Corte Constitucional en la sentencia C-431 de 2000, estimó que resultaban contrarias a la Constitución, las disposiciones del artículo 1° de la Ley 507 de 1999, que establecían la configuración de silencio administrativo positivo cuando las autoridades ambientales no se pronunciaban en los plazos establecidos durante el trámite de concertación de los POT:

“6.1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley 388/1997 define el ordenamiento del territorio como una función pública encaminada a cumplir, entre otros fines, los de posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad, a la que es inherente una función ecológica (arts. 2° y 3°).

La función pública de ordenamiento territorial se cumple por medio de la «*acción urbanística*» de las entidades municipales y distritales, exteriorizada en decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, que deben estar contempladas o autorizadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (art. 8°, párrafo), declarado por la ley como el *instrumento básico* para desarrollar el proceso de ordenamiento, y definido 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*» (art. 9°).

El contenido del proyecto de POT debe respetar las «*determinantes*» enunciadas en el artículo 10° de la Ley 388, las cuales «*constituyen normas de superior jerarquía*», principalmente las directrices, normas y reglamentos expedidos por las autoridades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y **las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción para el manejo de las cuencas hidrográficas; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.**

Según el artículo 11 de la Ley 388, el POT contemplará tres componentes: general, urbano y rural, cuyos contenidos están reglados en los artículos 12, 13 y 14.

La Ley 388/1997 (art. 23) impuso a las administraciones municipales el deber de «*formular y adoptar*» sus respectivos POT en un término de 18 meses



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

contados a partir de su entrada en vigencia —24 de julio de 1997, día de su promulgación— es decir, hasta el 24 de enero de 1999. Después, el artículo 1° de la Ley 507 (28 de julio de 1999) prorrogó el término hasta el 31 de diciembre de 1999.

6.2. EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política proclaman así el derecho de todos a un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales y su conservación, restauración o sustitución:

(...)

Otros preceptos supremos reiteran los deberes del Estado para con este derecho colectivo, verbigracia el deber de delimitar el alcance de la libertad económica cuando lo exija la preservación del ambiente (art. 333); la obligación del Contralor General de la República de presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (art. 268-7); y la del Procurador General de la Nación de defender los derechos colectivos y, en especial, el ambiente (art. 277-4).

La Ley 99/1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como «*organismo rector de la gestión del medio ambiente*», encargado de definir las políticas y regulaciones a que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. (art. 2.º).

A un tiempo creó el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, integrado, desde el punto de vista orgánico, por el conjunto de «*entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley*», que siguen el siguiente orden jerárquico descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.

El artículo 7.º de la Ley 99 definió el «*Ordenamiento Ambiental del Territorio*» como la función estatal de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible.

6.3. LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA A LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE POT.

Según el artículo 24 de la Ley 388, el proyecto de POT debe resultar de una actuación administrativa especial, que comprende las etapas de «*concertación interinstitucional*» y «*consulta ciudadana*». Bajo el texto



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

primitivo de este artículo, la etapa de concertación interinstitucional consistía en la presentación del proyecto de POT a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente, «*para su aprobación*» en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales; la Corporación debía resolver en un término de 30 días, y su decisión sería apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente. **Esta disposición fue modificada por el artículo 1º, párrafo sexto de la Ley 507/1999, en el sentido de que el proyecto de POT será presentado a la Corporación o autoridad ambiental para «concertar» los asuntos ambientales dentro del término de 30 días; asimismo, sin hablar ya de recurso de apelación, dispuso que los puntos en desacuerdo serían decididos por el Ministro del Medio Ambiente dentro del término de 30 días. Aunque el párrafo instituyó el silencio administrativo positivo a favor de los municipios en los casos en que las autoridades ambientales no se pronunciasen dentro de sus respectivos términos, este mandato del legislador fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-431/00, y el texto de la norma quedó, en lo pertinente, así:**

«LEY 507/1999

ARTICULO 1o. Prorrógase el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 31 de diciembre de 1999.

[...]

PARAGRAFO 2o. En la formulación, adecuación y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial se tendrán en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.

[...]

PARAGRAFO 6o. El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten (sic) lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3o. del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este párrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este párrafo.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

PARAGRAFO 7o. Una vez que las autoridades de Planeación, considere viable el Proyecto de Plan Parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito concerten los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia para lo cual dispondrá de ocho (8) días hábiles y se continuará con lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997.

PARAGRAFO 8o. En el proceso de elaboración de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, las autoridades municipales y distritales darán cumplimiento a las normas legales vigentes relacionadas con los grupos étnicos. *(Los apartes entre llaves fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-431-00 de 12 de abril 2000, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).*

Para fundamentar la declaración de inexecutable, dijo la Corte:

«En efecto, si bien es cierto que la utilización del silencio administrativo positivo permite contrarrestar el potencial riesgo de retraso que puedan llegar a sufrir los POT en el proceso de su aprobación, **es evidente que el mismo se satisface a costa del daño irreversible y permanente que puede sufrir el medio ambiente y, por contera, los derechos a la vida y a la salud de los coasociados como consecuencia de no asumirse una política institucional seria y uniforme que asegure un manejo sostenible del ecosistema.** Para la Corte, el hecho de que se le reconozca plena garantía a la protección ambiental, permitiendo que se surta el debido control ecológico sobre los POT, no elimina ni hace inoperante el cometido estatal de la eficacia y celeridad en la función administrativa, pues el ordenamiento jurídico tiene previstas diversas alternativas de control legal –derecho de petición, sanciones disciplinarias y acciones contenciosas- que, precisamente, han sido diseñadas para asegurar el cumplimiento de los fines estatales asignados a los diferentes organismos públicos. A este respecto, no sobra recordar que, por expreso mandato Superior, los servidores públicos son responsables ante las autoridades no sólo por infringir la Constitución y la ley, sino también por **“omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”** (C.P. art. 6°). (Negrillas y subrayas fuera de texto).»

Así, la Corte Constitucional consideró que los principios de eficacia y celeridad de la actuación administrativa a que sirve la institución del silencio administrativo positivo no pueden anteponerse al deber estatal de proteger el medio ambiente y, con él, la vida y la salud de los asociados.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Con estas premisas, pasa la Sala a resolver los cargos.²⁵ (Destacado fuera de texto).

5. Análisis del caso en concreto

5.1. Como salta a la vista del acápite de hechos probados y de las distintas intervenciones de las partes, es claro que la norma acusada, el Acuerdo N° 026 del 23 de diciembre de 2009 del Concejo Municipal de Nemocón, realizó ajustes al plan de ordenamiento territorial del municipio, aunque estaba pendiente de resolución por parte del Ministerio de Ambiente un asunto en el que no existió concertación entre la CAR y la entidad territorial, relacionado con la construcción de un relleno sanitario.

5.2. Sobre el particular, como se ilustró en el acápite anterior, el artículo 24 de la Ley 388 de 1999, modificado por el artículo 1°, párrafo 6° de la Ley 507 de 1999, al establecer el trámite previo a la aprobación del plan de ordenamiento territorial, que también es aplicable a los ajustes y modificaciones al mismo, según lo establece el inciso 1° del artículo 7°²⁶ del Decreto 4002 de 2004²⁷, consagró como una de las etapas indispensables, la concertación entre la corporación autónoma regional y la entidad territorial sobre los asuntos ambientales que están involucrados, exigencia que tiene como propósito garantizar que antes de la implementación de dicho plan, se tenga claridad sobre las actuaciones o prohibiciones que deben considerarse para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, conservar las áreas de especial importancia ecológica, propiciar el desarrollo sostenible de los recursos naturales y su conservación, restauración o sustitución, entre otros fines, directamente relacionados con el deber de Estado de velar por un ambiente sano.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2006, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. 11001-03-24-000-2000-06656-01. Por su extensión, en la transcripción no se incluyeron los pies de página.

²⁶ **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”.

²⁷ Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Dada la relevancia de los temas antes señalados, en las normas citadas resulta clara la intención del legislador que antes de la adopción del plan de ordenamiento territorial tenga lugar la concertación entre la corporación autónoma regional y el municipio o distrito, y que en el evento que no pueda solucionarse alguna diferencia, la misma sea sometida para su revisión por el Ministerio de Ambiente, cuyo pronunciamiento será necesario antes de la adopción del plan, por lo que el mismo constituye un requisito para la aprobación de éste.

5.3. En ese orden de ideas, resulta evidente que el acto acusado se dictó en contravención de las normas antes señaladas que fueron invocadas por la demandante, y por consiguiente, que acertadamente el juez de primera instancia declaró la nulidad.

5.4. Ahora bien, sobre tal posición el Municipio de Nemocón alegó (i) que el análisis expuesto es meramente formal, pues no está teniendo en cuenta los principios y fines que se pretendieron proteger al ajustar el plan de ordenamiento territorial, en aras de velar por los derechos e intereses de la población nemoconense, y además, (ii) que se pasó por alto que las autoridades involucradas en el proceso de concertación desconocieron los términos establecidos en las normas invocadas para pronunciarse, especialmente la CAR, que demoró más de un año para establecer su posición y 5 meses para remitir al Ministerio de Ambiente el asunto sobre el cual hubo acuerdo. (iii) Adicionalmente, reprochó que la demandante insistiera en la construcción de un relleno sanitario que a juicio del municipio es contrario al ordenamiento jurídico.

5.5. Frente al primer argumento es necesario precisar, que el trámite de concertación del plan de ordenamiento territorial con la CAR y la resolución de las diferencias que puedan presentarse con la misma, no constituye un asunto meramente formal que deba adelantarse antes la adopción de aquél, en atención a que dicha etapa como antes se indicó, pretende de manera preventiva la garantía del medio ambiente, lo cual a su vez redundada en la protección de la comunidad a la que está dirigido dicho plan.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Por supuesto, no pasa por alto la Sala que los planes de ordenamiento territorial al (i) abordar las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; y (ii) ocuparse del diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital (art. 5 de la Ley 388 de 1997), abordan de asuntos de vital importancia para la gestión de las entidades territoriales, y por ende, que en ocasiones de la modificación oportuna de dichos planes depende la efectiva consecución de los objetivos por parte de la autoridades municipales, de allí que el legislador se haya ocupado de establecer etapas y plazos a la hora de adoptar o modificar los mismos, en armonía con los principios de celeridad, economía y eficiencia.

Sin embargo, el hecho de que un momento dado se requiera con prontitud un ajuste del plan de ordenamiento territorial, en aras de garantizar fines amparados constitucionalmente, no habilita a la administración a desconocer el trámite previsto para la modificación de aquél, por ejemplo, que no espere a la finalización de la etapa concertación en materia ambiental, lo que incluye el pronunciamiento del Ministerio de Ambiente cuando no hay acuerdo sobre algunos de los asuntos, o que se omita la socialización de los cambios pretendidos con los gremios económicos, agremiaciones profesionales y con la población afectada.

Teniendo presente lo anterior, esta Sección recientemente se ocupó de una demanda de simple nulidad interpuesta contra un acto administrativo que ajustó el plan de ordenamiento territorial, sin haber sometido el mismo ante la autoridad ambiental respectiva. En dicha ocasión, el municipio demandado pretendió justificar su omisión, en el hecho que la autoridad ambiental después de dictado el acto acusado dio su aprobación a la modificación del POT, por lo que el requisito de la concertación a su juicio constituía una mera formalidad que finalmente se había convalidado, tesis que rechazó esta Sala haciendo énfasis en la importancia de respetar las etapas legalmente



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

establecidas por el legislador para la adopción y ajuste de los referidos planes:

“En el presente caso, se trata del cumplimiento de una formalidad sustancial exigida para la producción del mismo, es decir, una observancia de las formalidades, la cual implica el sometimiento al ordenamiento jurídico por parte de la administración, por lo que, su ausencia afecta la validez del acto acusado.

Así las cosas, no encuentra asidero el argumento del apelante en tratar de eludir el vicio advertido por el *a quo* bajo la ocurrencia de la convalidación planteada, en la medida de que se trató del incumplimiento de un requisito previo para la conformación del acto administrativo demandado.

Y es que, debido a su finalidad, precisamente en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial intervienen diversas voluntades, a saber, al alcalde municipal corresponde su iniciativa²⁸, asimismo, participan la ciudadanía y las organizaciones civiles²⁹, las Corporaciones Autónomas Regionales competentes para la concertación interinstitucional³⁰ y, finalmente, es el Concejo Municipal el que lo aprueba mediante acuerdo³¹.

Al respecto, se precisa que una de las funciones que la ley le atribuye a las Corporaciones Autónomas Regionales es la de participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten³².

Ello es así, puesto que la norma prevé la sucesión de unas actuaciones que deben cumplirse, como lo son la concertación, la consulta y la aprobación, en el que intervienen o confluyen voluntades no solo políticas y ciudadanas, sino administrativas y ambientales, en razón del componente ambiental que se desarrolla a través del referido instrumento, en atención a que comprende 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.

Por tanto, no se trata de un presupuesto «*no sustancial*» como lo pretende hacer valer el apelante, sino que, efectivamente, es un requisito previsto en

²⁸ Artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

²⁹ Artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y artículo 22 de la Ley 388 de 1997.

³⁰ Artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

³¹ Artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

³² Numeral 5° del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

la norma para la formación del mismo, como una exigencia fundamental que permite cumplir con la finalidad del instrumento (artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997), la cual no puede ser convalidada ni siquiera con la actuación posterior que así lo pretenda sanear.”³³

Bajo ese entendimiento, la exigencia de someter los asuntos que no son objeto de concertación entre el municipio y la CAR al Ministerio de Ambiente, en aras de que sean resueltos por éste como organismo rector en la materia³⁴, antes de que se adopte o ajuste el plan de ordenamiento territorial, no constituye una mera formalidad, sino una etapa significativa que debe surtirse y no puede omitirse bajo el argumento de la necesidad de poner en marcha las modificaciones pretendidas con fines constitucionalmente válidos.

Asimismo, también resultan pertinentes las siguientes consideraciones de la sentencia C-431 de 2000 de la Corte Constitucional, en la que

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 22 de marzo de 2018, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 05001-23-31-000-2008-0254-01.

³⁴ A propósito de la importancia de la intervención del Ministerio de Ambiente en el trámite de adopción y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, la Sección Primera de esta Corporación en sentencia del 11 de diciembre de 2006 consideró:

“Para resolver, la Sala examinará en cada caso las atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente, creado por la Ley 99 como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de «definir las políticas y regulaciones a que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso, y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible» (art. 2°); y asimismo, erigido en organismo rector del Sistema Nacional Ambiental (SINA) e investido de supremacía jerárquica sobre las autoridades que integran este Sistema como son las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos, distritos y municipios (art. 4°, párrafo).

(...)

Las atribuciones conferidas por la Ley 99/1993 al Ministerio del Medio Ambiente son instrumentos para lograr los cometidos constitucionales de proteger su diversidad e integridad, conservar las áreas de especial importancia ecológica y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (arts. 79 y 80 CP). Así pues, el Ministerio puede y debe ejercerlas en todo momento, incluso dentro de la actuación encaminada a que un distrito o municipio formule su proyecto de POT: Mal pudiera entenderse que el ámbito material de la competencia del Ministerio depende de lo concertado por corporaciones autónomas regionales y municipios, y menos cuando la Ley 99 subordina estas entidades al Ministerio (art. 2°) y somete el contenido de los POT a las determinantes ambientales expedidas por las autoridades del SINA, cuyo máximo rector es el propio Ministerio (art. 10°). Aun más, en los asuntos asignados a las corporaciones autónomas regionales puede ejercer control preventivo, actual o posterior de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo (art. 5-16)”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2006, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. 11001-03-24-000-2000-06656-01).



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

declaró inexecutable los apartes del artículo 1° de la Ley 507 de 1999, que a propósitos de la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, permitían predicar en aras materializar los principios de celeridad y eficiencia, que el silencio de las autoridades ambientales equivalía a su aprobación de lo sometido a discusión:

“Cabe agregar, además, que la aplicación de los principios de eficacia y celeridad, al igual que los demás principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa, encuentran un límite constitucional en la obligación que tienen las autoridades de *“coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”* (C.P: art. 209). Así, considerando que el conflicto planteado por la norma acusada es de orden interinstitucional, pues tiene ocurrencia entre los organismos de control ambiental – Corporaciones Autónomas (sic) Regionales- y las autoridades administrativas del orden local -alcaldes municipales y distritales-, no es posible, “so pretexto de seguir o de aplicar un principio que guíe la función administrativa –por ejemplo, el principio de economía o el de celeridad-, prescindir de la oportuna y necesaria coordinación entre las diferentes autoridades, con miras a evitar decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral”^{35,36}.

5.6. Sin perder de vista lo expuesto, en cuanto al segundo argumento ofrecido por la entidad demandada, relativo a que no se efectuó un análisis sobre la forma negligente en que actuaron las autoridades ambientales en el proceso de concertación de los cambios al POT, particularmente la CAR, en primer lugar resulta necesario precisar que el objeto del presente proceso se circunscribe al análisis de legalidad del acto acusado, en concreto, a verificar si el mismo se dictó en consonancia con las normas que establecen el procedimiento previo a la adopción y modificación de los planes de ordenamiento territorial, y no a determinar la responsabilidad en que pudieron incurrir las autoridades ambientales por el presunto desconocimiento de los plazos establecidos en los artículos artículo 24 de la Ley 388 de 1999 y 1° (parágrafo 6°) de la Ley 507 de 1999.

5.7. En segundo lugar, de la lectura de los normas antes señaladas tampoco se evidencia que el incumplimiento de los plazos previstos para la concertación en materia ambiental, faculte a las entidades

³⁵ Sentencia C-328/95, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-431 del 12 de abril de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

municipales o distritales a adoptar de manera inmediata los planes de ordenamiento territorial, como para considerar que válidamente la presunta negligencia de la CAR o incluso del Ministerio de Ambiente, justificó que el Municipio de Nemocón dictara el acto acusado aunque aún estaba pendiente el pronunciamiento de la cartera ministerial, que se insiste, cuando no hay acuerdo sobre algún asunto, constituye un requisito previo para la aprobación del POT.

5.8. Aunado a lo expuesto también se evidencia, que aunque el Municipio de Nemocón en parte atribuyó la expedición del acto acusado sin que se surtiera plenamente el trámite previsto en los artículos 24 de la Ley 388 de 1997 y 1° (parágrafo 6°) de la Ley 507 de 1999, a la presunta actitud negligente de las autoridades ambientales, tampoco da cuenta de las gestiones que adelantó para procurar que las mismas se pronunciaran lo más pronto posible, y por el contrario se advierte que a pesar de que tenía conocimiento de que estaba pendiente el pronunciamiento del Ministerio de Ambiente, decidió someter el proyecto de acuerdo al consejo municipal para su aprobación y posterior sanción por el alcalde, desconociendo así las normas invocadas por la CAR.

5.9. Finalmente, teniendo presente que el objeto de la controversia planteada en esta oportunidad gira alrededor de la legalidad del acto acusado, en especial, del procedimiento previo a su expedición, se estima que resultan impertinentes los reproches que hace el demandado sobre la licencia ambiental que la CAR concedió en el año 2008 para la construcción del referido relleno sanitario, pues la legalidad de tal decisión no es materia de este proceso, por lo que mal haría esta Corporación en efectuar un pronunciamiento sobre el particular, máxime si como lo relató el Municipio de Nemocón, frente a tal asunto se presentó la demanda correspondiente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

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,

FALLA



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

PRIMERO. DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio y, en consecuencia, **SEPARARLO** del concomimiento del presente asunto, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. CONFIRMAR la sentencia del 16 de octubre de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión, mediante el cual se accedió a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

TERCERO. RECONOCER personería jurídica a la abogada Ángela María Giraldo Mendoza, como representante judicial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en los términos del poder visible a folio 22 del cuaderno 2 del expediente.

CUARTO. DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

(Aclara voto)



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

ACLARACIÓN DE VOTO DE LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR

Demandado: MUNICIPIO DE NEMOCÓN – CUNDINAMARCA

Referencia: Nulidad Simple - Fallo

Referencia: Aclaración de voto

Con el acostumbrado respeto, he de manifestar que aunque comparto la decisión de fondo adoptada en el presente caso, considero importante dejar plasmado, por vía de esta aclaración, un aspecto procesal atinente a las decisiones de las solicitudes presentadas por los sujetos procesales con anterioridad al ingreso del proceso para fallo.



A mi parecer y así lo estoy tramitando en los procesos de Descongestión a mi cargo y que provienen de la Sección Primera, deben ser decididos por el Despacho remitente, pues dentro del



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

marco del Acuerdo suscrito entre nuestra Sección y la Sección Primera, el reparto de los procesos, a fin de descongestionar a ésta, se circunscriben a **proferir fallo y las decisiones de corrección, aclaración y adición de la sentencia**, y no para ninguna otra.

Valga precisar que la competencia de esta Sección para dictar la sentencia en la cual aclaro mi voto está sustentada en el Acuerdo 357 de 2017, suscrito ante la Sala Plena de esta Corporación por los consejeros integrantes de las secciones Primera y Quinta, *“con el fin de que esta última contribuya a la descongestión de la primera”*.

Pero más allá del Acuerdo referido, si bien puede verse normal que la Sección Quinta incluya esa clase de decisiones en las resolutivas de las sentencias que profiera, lo cierto es que decisiones como por ejemplo, el reconocimiento de personería adjetiva es un auto de ponente susceptible de súplica y así muchas otras de igual naturaleza, mientras que la sentencia no es viable impugnarla en ese tipo de recurso, a ella solo le cabrá reposición y claro, a futuro, los extraordinarios o en el caso de la aceptación de renuncia de poder implica un trámite de cinco días para darla por perfeccionada. Aunado a que en la dinámica constante de nuestra Sala se ha sido cuidadosos y estrictos de un tiempo para acá de diferenciar los autos del ponente y las decisiones que profiere la Sala, al punto que decisión que corresponde a alguno de nosotros y que se ha colocado en el fallo, unívocamente hemos devuelto al ponente respectivo para que dé trámite y decisión a lo que corresponde dictar en Sala Unitaria.

En esa medida, es evidente que las decisiones que se deban dictar a través de los autos interlocutorios y de trámite, en mi opinión, tienen que ser decididas antes de proferir fallo por el Consejero ponente.

Dentro de ese tipo de determinaciones se encuentran las relativas al reconocimiento de personería para actuar. Insisto que en mi criterio, esa medida corresponde definirla al ponente en Sala



Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Demandado: Municipio de Nemocón - Cundinamarca

Radicado: 25000-23-24-000-2010-000638-01

Sentencia de segunda instancia

Unitaria, de conformidad con el artículo 125³⁷ del CPACA., ya que se trata de un auto interlocutorio que no aborda el fondo del asunto. Esto, sin dejar de mencionar que para la Sección Quinta, como ya se explicó, no hacía parte de la materia a descongestionar.

En los anteriores términos, dejo presentada mi aclaración de voto.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado



SC5780-6-1



GP059-6-1



³⁷ **ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.



SC5780-6-1



GP059-6-1



GP059-6-1

