

INEPTITUD DE LA DEMANDA - Por falta de indicación de las normas violadas y del concepto de la violación / INEPTITUD DE LA DEMANDA - No procede si del texto de la demanda se infiere el concepto de la violación / CAUSAL DE NULIDAD - La falta de citación expresa no da lugar a decretar ineptitud de la demanda

En efecto, como lo señala la entidad demandada, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterada en el sentido de señalar que las exigencias de la jurisdicción rogada se plasman como requisito de toda demanda que se dirija ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme a lo previsto en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A. En el presente caso, se observa que mediante auto de fecha 13 de mayo de 2004 (folio 410) el Tribunal solicitó al actor corregir la demanda, so pena de su rechazo; uno de los ítems que le solicita es que de conformidad con el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A. indique las normas violadas y el concepto de su violación. A folio 412 reposa el escrito que adiciona su demanda, del cual, si bien es confuso, la Sala puede precisar que el actor demanda el Acuerdo N° 017 del 11 de noviembre de 2003, porque infringe los artículos 103, 209, 270 y 313 numerales 7 y 9 de la Constitución Nacional; los artículos 4, 24 numeral 3 y 29 de la Ley 388 de 1997, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y el artículo 1º del Decreto 2079 de 2003, normas que señalan el procedimiento que debió seguirse antes de la expedición del acto acusado, las cuales no se acataron en el sentir del demandante. Por lo anterior, la Sala confirmará el fallo apelado en cuanto declaró no probada la excepción de inepta demanda, porque, como lo señaló el a quo, la demanda sí señaló las normas que considera violadas con motivo de la expedición del Acuerdo N° 017 del 11 de diciembre de 2003 y respecto de algunas de ellas, como ya se dijo, sí explicó así fuera de manera precaria, las razones por las cuales así lo considera; el hecho de que no se hubiera citado expresamente una de las causales consagradas en el artículo 84 del C.C.A., no es óbice para que la Sala entre al estudio de fondo, porque es claro que el actor pide la nulidad del acto administrativo porque considera que viola normas, que exigen, que previo a la aprobación del plan de ordenamiento territorial, se convocara a la ciudadanía y se solicitara el concepto del Consejo Territorial de Planeación y del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, entre otros cargos que en efecto no fundamenta. Ahora bien, las normas constitucionales que cita el actor hacen relación a los mecanismos de participación ciudadana, a los principios que gobiernan la función administrativa y a las funciones de los concejos municipales; el artículo 270 ídem defiere a la ley la organización de las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública; sobre el particular si bien el actor hace unas anotaciones generales sobre estos temas, lo cierto es que la Ley 388 de 1997 es la que señala el procedimiento a seguir antes de promulgar el plan de ordenamiento territorial de los municipios.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 84 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 137 NUMERAL 4

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Ley 388 de 1997: Procedimiento previo a la promulgación del POT / PARTICIPACION DE POBLADORES - Requisito previo a la promulgación del POT / INSTANCIAS DE CONCERTACION Y CONSULTA - Son necesarias para la promulgación del POT / CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES - Facultad de revisar y ajustar el POT. Término para el efecto / CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - No se probó deber de conformarlo / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE UBATE - Cumplimiento de requisito de participación ciudadana

El actor señala que se violan las disposiciones legales señaladas, porque no se permitió la participación de sus pobladores como lo dispone el artículo 4° de la Ley 388 de 1997 y no existe concepto alguno del Consejo Territorial de Planeación, ni del Consejo Consultivo de Ordenamiento porque la administración municipal “bajo la premisa de una convocatoria no atendió el mandato legal de conformación de estos consejos, según el artículo 29 de la Ley 388 de 1997”; manifiesta que por lo anterior no se cumplió con las instancias de concertación y consulta de que trata el artículo 24 de la misma disposición, en especial con lo dispuesto en el numeral 3°. Entonces, el problema jurídico consiste en dilucidar si el Acuerdo N° 017 del 11 de diciembre de 2003 “Por medio del cual se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial y se ajusta como Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ubaté”, se expidió contraviniendo las normas superiores que señala el actor, a saber, los artículos 4, 24 numeral 3 y 29 de la Ley 388 de 1997, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y el artículo 1° del Decreto 2079 de 2003. El artículo 12 de la Ley 810 de 2003, vigente para la época en que se expidió el acto acusado, dispone que los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde y que si el concejo no aprueba en 90 días calendario la iniciativa, el alcalde podrá hacerlo. El citado artículo 12 fue reglamentado por el Decreto N° 2079 del 25 de julio de 2003, vigente cuando se expidió el acto acusado (...). Debe entonces la Sala revisar si en la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Ubaté se convocó y participó la ciudadanía, si se solicitó el concepto y las recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación y si bastaba con esta solicitud para que se cumpliera el requisito legal. La Sala no se referirá a las funciones del Consejo Consultivo de Ordenamiento porque el actor no prueba, de conformidad con el artículo 29 transcrito, que el municipio de Ubaté tuviera la obligación de conformarlo, ni explica por qué este ente debe dar concepto previo a la expedición del plan de ordenamiento territorial, pues la norma citada sólo dispone que debe hacerle seguimiento y proponer ajustes y revisiones y en el articulado de la Ley 388 de 1997 no se señalan las funciones que éste ente deba ejercer, previamente a la expedición del POT. A folios 452 y ss reposan documentos que demuestran que la ciudadanía participó y envió comentarios y observaciones sobre el plan de desarrollo territorial. Entre los entes privados que participaron se encuentran: Trocha Ciudadana de la comunidad de la Vereda de Guatancuy, Empresa Social del Estado Hospital El Salvador de Ubaté quien se refirió al tema salud, Asociación de Juntas del Municipio de Ubaté, Junta de Defensa Civil de Ubaté, entidades cristianas; además se desarrollaron mesas de trabajo sobre deporte, seguridad, (folios 481 y ss) que indican que hubo participación ciudadana. Además a folio 549 reposa el acta N° 054 del 4 de diciembre de 2003 del Concejo Municipal de Ubaté, en la que consta que habiendo quórum decisorio y deliberatorio, se dio inicio al cabildo abierto, en el que participaron ciudadanos de diferentes gremios y actividades privadas. Por lo anterior y a falta de mayores explicaciones por parte del actor, la Sala encuentra que el cargo por falta de cumplimiento del artículo 4° de la Ley 388 de 1997, no aparece probado.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 4 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 24 NUMERAL 3 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 29 / LEY 810 DE 2003 – ARTICULO 12 / DECRETO 2079 DE 2003 – ARTICULO 1

CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION - Concepto previo para promulgación del POT / CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION - Término perentorio de 30 días hábiles para emitir concepto / ADOPCION DEL POT POR PARTE DEL ALCALDE - Facultad que posee a falta del concepto del Consejo Territorial de Planeación / ADOPCION DEL POT POR PARTE DEL

ALCALDE - Tiene lugar pasados 90 días desde la presentación del proyecto sin que Concejo Municipal se pronuncie

En relación con el concepto que, de conformidad con el numeral 3 del artículo 24 ídem, debe rendir el Consejo Territorial de Planeación creado por la Ley 152 de 1994, se observa que a folio 503 reposa el oficio N° 307/2 del 16 de octubre de 2001 suscrito por el Director de la Secretaría de Planeación Municipal de Ubaté, por medio del cual le envía al Presidente y a la Vicepresidenta del Consejo Territorial de Planeación del municipio de Ubaté el proyecto del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, para los fines pertinentes y que a folio N° 509 de fecha 22 de octubre de 2001 reposa oficio por medio del cual la misma Oficina de Planeación le recuerda al Presidente de esa entidad que no ha emitido oficialmente el concepto correspondiente al plan de ordenamiento territorial que se encuentra en estudio pese a que el documento se le entregó dos meses atrás y lo convoca para que el concepto llegue a más tardar el 30 de octubre siguiente. La administración hizo la solicitud al Consejo Territorial de Planeación el cual tenía 30 días hábiles para responder, otra situación es que no haya dado respuesta o que no se encuentre evidencia de su concepto, como lo observó el fallo apelado, lo que lo llevó a concluir que la única opción era la de declarar la nulidad del Acuerdo acusado, como en efecto lo hizo. Contrario a lo expresado por el Tribunal, en criterio de la Sección, el término de 30 días que la ley le otorga al mencionado Consejo Territorial de Planeación es perentorio y, por lo tanto, al no pronunciarse, perdió la oportunidad de hacerlo; es indudable que la administración no podía esperar indefinidamente el concepto porque precisamente, dadas las características e importancia que para los municipios tiene la expedición del plan de ordenamiento territorial, ésta no puede estar sujeta indefinidamente a la espera de dicho concepto. Lo anterior tiene soporte si se tiene en cuenta que el alcalde, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 338 de 1997 modificado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, puede adoptar el plan de ordenamiento territorial, si pasados 90 días desde la presentación del proyecto, el Concejo Municipal o distrital no han adoptado decisión alguna, luego con mayor razón al no recibir concepto del Consejo Territorial, podía seguir dando curso al procedimiento que fija la ley, que culminó con la expedición del acuerdo demandado, motivo suficiente para que la Sala revoque la sentencia apelada en cuanto declara la nulidad del Acuerdo N° 017 del 11 de noviembre de 2003 y, en su lugar, niegue las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 24 NUMERAL 3 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 26

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente (E): MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil diez (2010)

Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00380-01

Actor: JULIO CESAR GUEVARA FANDIÑO Y OTRO

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE UBATE

Referencia: APELACION SENTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 7 de septiembre de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual declaró no probadas las excepciones propuestas y la nulidad del Acuerdo 017 del 11 de noviembre de 2003 expedido por el Concejo Municipal, por medio del cual se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Ubaté.

I. ANTECEDENTES

El señor Julio César Guevara Fandiño y otro, en ejercicio de la acción de nulidad simple, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca tendiente a obtener la siguiente declaración:

Que es nulo el Acuerdo N° 017 del 11 de diciembre de 2003 “Por medio del cual se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Ubaté” publicado por la emisora CRECER FM STEREO, los días 5, 6 y 7 de enero de 2004.

El actor señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Relató que mediante el Decreto N° 064 de 2000 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Ubaté, para la vigencia 2001- 2011, que gozaba de presunción de legalidad, el cual fue revocado por el Decreto N° 021 del 28 de diciembre de 2000, sin argumentos legales y violando las normas y procedimientos pertinentes.

Que la Administración Municipal presentó el proyecto de acuerdo N° 039 del año 2001 por el cual se expide el nuevo POT, que fue devuelto por el Concejo Municipal porque no había surtido el procedimiento de concertación y consulta exigido por el artículo 24 de la Ley 338 de 1997 en la medida en que faltaba la aprobación de los asuntos ambientales por parte de la CAR, la consulta

democrática, el concepto del Consejo Territorial de Planeación, el concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y principalmente, porque entiende que el Decreto N° 064 de 2000 se encuentra vigente.

Señaló que la Administración presentó a la CAR unos documentos alusivos al POT, de los cuales no se hace explícita su finalidad y que a partir del 15 de octubre del año 2002, inició un trámite ante la CAR para supuestamente realizar ajustes al POT del año 2000, lo cual culminó con el acta de concertación N° 0969 del 19 de agosto de 2003, una vez el municipio anexó el diagnóstico del proyecto de acuerdo N° 014 del año 2003.

Que la Administración Municipal presentó al Concejo Municipal el 19 de septiembre de 2002, el proyecto de acuerdo N° 014 “Ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial”, que en realidad no es un ajuste al POT aprobado por el Decreto N° 064 de 2000 del cual debería derivarse; que por ello, el Concejo Municipal dejó constancia en las actas acerca de la inconveniencia de citar en el considerando del Acuerdo 017 de 2003 aquí demandado, el Decreto 021 de 2001 que revocó el Decreto 064 de 2000.

Agregó que también el Concejo dejó constancia de que el proyecto de acuerdo no cuenta con el concepto del Consejo Territorial de Planeación ni del Consejo Consultivo de Ordenamiento ni se garantizó el conocimiento masivo y que no tiene concordancia con el POT del año 2000 actualmente vigente.

Que el día 11 de diciembre fue sancionado el Acuerdo N° 017 del año 2003 por medio del cual se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial, que contiene los mismos vicios del proyecto del Acuerdo 014 de 2003.

II. NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Consideró la actora que la disposición acusada viola las siguientes disposiciones: artículos 103, 209, 270, 313 numerales 7 y 9 de la Constitución Política; Ley 388 de 1997, artículos 4, 24 y 29; Ley 810 artículo 12 y Decreto 2079 de 2003 artículo 1°.

III. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La parte demandada, mediante apoderado, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones.

Consideró que no es cierto que el Decreto Municipal 064 de 2000 hubiera adoptado el POT para los años 2001-2011, ni que esté vigente por no haber sido declarado nulo ni que implícitamente conlleve presunción de legalidad, puesto que como lo afirman los mismos actores, el 1° de febrero de 2001 se dictó el Decreto Municipal N° 021 “Por el cual el Alcalde Municipal revocó el Decreto 064 de 2000 que ordenó el Plan de Ordenamiento Territorial de la Villa de San Diego de Ubaté” el cual estuvo fundamentado jurídicamente.

Manifestó que no es cierto que se hubiera omitido el Cabildo Abierto porque éste se celebró el 3 de diciembre de 2003; que el mismo actor ha acreditado que el 25 de noviembre de 2003 el Presidente del Concejo Municipal lo convocó, para tratar como único tema el proyecto para ajustar el plan de ordenamiento territorial, en el cual se inscribieron 21 ciudadanos para intervenir y a quienes se les dio respuesta escrita por parte del Presidente.

Señaló que no es cierto que dentro del proceso para la aprobación del POT se hubiera evadido el deber de observar los principios de que trata el artículo 4° de la Ley 850 de 2003, que son los mismos consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, tanto así que el actor no precisa en qué consistió la vulneración y quién fue responsable y solamente hace imputaciones genéricas.

Que no entiende en qué consistió la vulneración de los numerales 7 y 13 del artículo 313 de la Constitución Política, porque ambas funciones fueron ejercidas por el Concejo Municipal y el actor enfatiza en un tema diferente al planteado, al referirse a las licencias ambientales.

Sostuvo que en ninguna parte de la demanda se prueba que no existe concepto alguno del Consejo Territorial de Planeación ni del Consejo Consultivo de que trata la Ley 388 de 1997 en sus artículos 4 y 29.

Que no tiene soporte probatorio la afirmación que hace el actor en el sentido de que no se hizo la suficiente publicidad a través de los medios de comunicación

para que la ciudadanía se enterara y participara activamente, según lo dispone el artículo 24 de la Ley ídem.

Que lo dicho por el actor en relación con el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, en el sentido de que existen intereses personales en estas decisiones administrativas, es temerario y genérico y no se fundamenta en ninguna prueba y que lo mismo ocurre en relación con la infracción que alega del artículo 1° del Decreto 2079 de 2003; que además estas dos normas no las podía invocar porque entraron en vigencia después de la expedición del Acuerdo.

De otra parte manifestó que no se invocaron las causales de nulidad de que trata el artículo 84 del C.C.A., razón suficiente para que el Tribunal se abstenga de rebatir los cargos, por su inexistencia, ni pueda controvertir el concepto de violación por la misma razón. Considera que al juez no le está permitido resolver sobre las cuestiones no presentadas en la demanda, ni estudiar la posible violación no desarrollada ni planteada por el actor, pues resolver puntos extraños a lo expuesto en la demanda va en contravía de la ley, por lo cual propuso la excepción de inepta demanda.

Además, propuso como excepción previa la contenida en el artículo 97 numeral 8° del Código de Procedimiento Civil, por indebido trámite de la acción propuesta por los actores que fue la de nulidad y no la de nulidad y restablecimiento del derecho como lo indicó el Tribunal; precisa que en todo caso lo expuesto en su contestación se extiende tanto a la corrección de la demanda de nulidad, como a lo que se derive de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes reiteraron los argumentos de la demanda.

El Ministerio Público manifestó que el actor no explica el alcance ni el sentido de la infracción del acuerdo demandado con relación a la Constitución Política y que por ello no existe violación de la norma invocada.

Que tampoco puede prosperar el cargo de contradicción entre el Acuerdo 017 de 2003 y los artículos 4 y 24 de la Ley 388 de 1997 porque ello no se prueba.

Que tampoco prueba el actor la violación de los artículos 12 de la Ley 810 de 2003 y 1° del Decreto 2079 de 2003, porque no existe explicación alguna sobre el alcance de la violación.

Consideró que la norma no debe desaparecer de la vida jurídica porque el actor no explica el concepto de violación, ni prueba que sus afirmaciones sean ciertas.

V. FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y la nulidad del Acuerdo N° 017 del 11 de diciembre de 2003.

En relación con la excepción de indebido trámite de la acción propuesta por los actores, el fallo explicó que pese a que se incurrió en una imprecisión en el encabezado del auto que ordenó corregir la demanda, lo cierto es que ésta se admitió como de simple nulidad, de tal manera que ello no implica que el trámite de la demanda esté incurrido en la excepción planteada; que además el apoderado del municipio no ejerció en oportunidad la corrección de la inconsistencia, en los términos del artículo 310 del C.P.C.

Respecto de la excepción de inepta demanda manifestó, que pese a la falta de técnica jurídica en la exposición de los motivos de nulidad alegados en contra del acto acusado, las censuras de la demanda se fundan en la presunta violación de normas de carácter constitucional y legal, en las que, al parecer del actor, debió fundarse el acto acusado y respecto de las cuales indicó las razones por las cuales se dio su violación.

Aclaró que por regla general la jurisdicción de lo contencioso administrativa es de naturaleza “rogada”, es decir que el juez sólo puede pronunciarse respecto de los hechos y normas que se hayan esgrimido en la demanda, lo que constituye el marco dentro del cual se debe pronunciar; que por lo anterior no se refiere a las explicaciones del actor dadas en el escrito de alegatos, que ampliaron el concepto de violación.

Sobre el fondo del asunto, explicó que el POT, definido por el artículo 5° de la Ley 388 de 1997, es un instrumento básico para el desarrollo del proceso de ordenamiento del territorio municipal, toda vez que define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización, que señala las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio.

Una vez transcribió las normas pertinentes, la Sala puntualizó que de conformidad con los documentos obrantes en el expediente, el Alcalde, por medio del Decreto N° 056 del 15 de septiembre de 2003, convocó a sesiones extraordinarias al Concejo Municipal de Ubaté para presentar los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial, proyecto que fue discutido según consta en actas, lo que concluyó con la expedición del Acuerdo N° 017 de 2003, que se acusa.

Consideró que podría colegirse que el POT ajustado corresponde al Acuerdo N° 31 del 22 de diciembre de 1997 “Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de Ordenamiento Territorial para el municipio de Ubaté; se adopta el Plan de Ordenamiento Urbano; se definen los usos del suelo; se identifican los proyectos estratégicos de ordenamiento Urbano y se aprueban las reglamentaciones correspondientes” y aquellos que lo reformaron o corrigieron, que recobraron vigencia al ser revocado el aprobado mediante el Decreto 064 de 2000; concluye que este es un aspecto que no se logra establecer con claridad.

Señala que es evidente que los ajustes a los planes de ordenamiento territorial deben someterse a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997; que por lo tanto su discusión y aprobación debe estar precedida de la aprobación que le otorgue el Consejo Territorial y esta etapa no se surtió en el este caso.

Que la omisión de esta aprobación por el Consejo Territorial impedía que el Alcalde continuara su trámite, aunque todos los demás trámites se hubieran surtido, lo cual constituye causal de nulidad.

Agregó que la Ley 810 de 2003 y su decreto reglamentario, sí se encontraban vigentes para el momento de la presentación del proyecto. Resaltó que en el trámite de la expedición y aprobación del POT, las instancias de participación de la

comunidad y de los gremios, constituyen una etapa esencial en la formación del acto.

Concluyó que al corroborarse que efectivamente se incumplió el procedimiento establecido en las Leyes 388 de 1997, 810 de 2003 y en el Decreto 2079 de 2003, para la expedición y aprobación de los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial, se debe declarar la nulidad de la disposición acusada y que, por lo tanto, se releva de analizar las demás censuras planteadas por los demandantes.

VI. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION

En memorial obrante a folio 8 del cuaderno N° 2 la entidad demandada solicita la revocatoria del fallo apelado para que, en su lugar, no se acceda a las súplicas de la demanda.

Insiste en el hecho de que la demanda no formuló los cargos contemplados en el artículo 84 del C.C.A. lo que en la justicia rogada, como lo es la contenciosa administrativa, le impide al juez de conocimiento pretender “entender” lo que en verdad persigue el actor; que en este sentido se observa que en ninguna parte de la demanda el actor invoca alguna de las causales contenidas en lo preceptuado por el citado artículo y que por lo tanto no se realiza el cotejo fáctico - jurídico encaminado a demostrar que ciertamente se tipifica la causal alegada, sin que esa deficiencia técnico - jurídica pueda ser subsanada por el fallador, porque desdice del principio de imparcialidad que debe privilegiar la actuación judicial.

Que tal como lo manifiesta el representante del Ministerio Público en su alegato de conclusión “el actor no explica el alcance ni sentido de la infracción del acuerdo demandado con relación a la Constitución Política y es por ello que consideramos que no existe violación de la norma invocada”.

Insiste en el hecho de que el actor omitió explicar el concepto de violación, pues de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación tal exigencia no se cumple con la sola cita del ordenamiento sino que debe señalarse con precisión el por qué se considera la violación, lo que en este caso no se encuentra satisfecho.

Que el fallo no debió pronunciarse de fondo, pues los argumentos del actor no son un modelo de técnica, pues si se revisa el escrito de corrección de la demanda

ésta no contiene la cita de normas que se consideran infringidas y el marco de su violación.

Que además el argumento principal para declarar la nulidad del acto acusado fue que se probó que en el trámite del proyecto de acuerdo se omitió contar con la aprobación del Consejo Territorial de Planeación, pero no tuvo en cuenta que en el escrito de contestación de la demanda se allegó copia de los siguientes documentos:

- Oficio N° 307/02 del 16 de octubre de 2001, suscrito por el Director de la Secretaría de Planeación Municipal dirigido al Presidente y Vicepresidente del Consejo Territorial de Planeación, mediante el cual remitía el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Ubaté.

- Oficio radicado el 26 de octubre de 2001 del Jefe de Planeación Municipal de Ubaté al Presidente del Consejo Territorial de Planeación, solicitándole concepto sobre el Plan de Ordenamiento.

Manifiesta que los anteriores documentos indican que el proyecto de Acuerdo del POT fue remitido en forma legal al Consejo Territorial de Planeación y que por lo tanto esta etapa no fue omitida como lo asegura el juez de primera instancia; que lo que ocurrió fue que dicho organismo no emitió su concepto, por lo cual se siguió con el trámite que exigen las normas.

Sobre la otra censura que presentó el actor en el sentido de que no se les permitió a los participantes del Cabildo Abierto adelantado en diciembre de 2003 ser escuchados, expresó que ello no es cierto y que si se revisa el Acta N° 054 del 4 de diciembre de 2003 en la cual se plasmó el desarrollo del mecanismo de participación cuestionado por los demandantes, se evidencia que no es cierta la afirmación del actor.

Por último considera que el fallador no se debe pronunciar sobre las apreciaciones subjetivas e indeterminadas que hace el actor, al afirmar que un grupo de personas se ha venido favoreciendo en asuntos urbanísticos.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala en primer lugar se pronunciará sobre la excepción de inepta demanda porque la entidad demandada insiste en el recuso de apelación en que el actor no señaló con precisión el concepto de violación.

En efecto, como lo señala la entidad demandada, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterada en el sentido de señalar que las exigencias de la jurisdicción rogada se plasman como requisito de toda demanda que se dirija ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, conforme a lo previsto en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A.

En el presente caso, se observa que mediante auto de fecha 13 de mayo de 2004 (folio 410) el Tribunal solicitó al actor corregir la demanda, so pena de su rechazo; uno de los ítems que le solicita es que de conformidad con el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A. indique las normas violadas y el concepto de su violación.

A folio 412 reposa el escrito que adiciona su demanda, del cual, si bien es confuso, la Sala puede precisar que el actor demanda el Acuerdo N° 017 del 11 de noviembre de 2003, porque infringe los artículos 103, 209, 270 y 313 numerales 7 y 9 de la Constitución Nacional; los artículos 4, 24 numeral 3 y 29 de la Ley 388 de 1997, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y el artículo 1º del Decreto 2079 de 2003, normas que señalan el procedimiento que debió seguirse antes de la expedición del acto acusado, las cuales no se acataron en el sentir del demandante.

Por lo anterior, la Sala confirmará el fallo apelado en cuanto declaró no probada la excepción de inepta demanda, porque, como lo señaló el a quo, la demanda sí señaló las normas que considera violadas con motivo de la expedición del Acuerdo N° 017 del 11 de diciembre de 2003 y respecto de algunas de ellas, como ya se dijo, sí explicó así fuera de manera precaria, las razones por las cuales así lo considera; el hecho de que no se hubiera citado expresamente una de las causales consagradas en el artículo 84 del C.C.A., no es óbice para que la Sala entre al estudio de fondo, porque es claro que el actor pide la nulidad del acto administrativo porque considera que viola normas, que exigían, que previo a la aprobación del plan de ordenamiento territorial, se convocara a la ciudadanía y se solicitara el concepto del Consejo Territorial de Planeación y del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, entre otros cargos que en efecto no fundamenta.

Ahora bien, las normas constitucionales que cita el actor hacen relación a los mecanismos de participación ciudadana, a los principios que gobiernan la función administrativa y a las funciones de los concejos municipales; el artículo 270 ídem defiere a la ley la organización de las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública; sobre el particular si bien el actor hace unas anotaciones generales sobre estos temas, lo cierto es que la Ley 388 de 1997 es la que señala el procedimiento a seguir antes de promulgar el plan de ordenamiento territorial de los municipios.

CASO CONCRETO

El actor señala que se violan las disposiciones legales señaladas, porque no se permitió la participación de sus pobladores como lo dispone el artículo 4° de la Ley 388 de 1997 y no existe concepto alguno del Consejo Territorial de Planeación, ni del Consejo Consultivo de Ordenamiento porque la administración municipal “bajo la premisa de una convocatoria no atendió el mandato legal de conformación de estos consejos, según el artículo 29 de la Ley 388 de 1997”; manifiesta que por lo anterior no se cumplió con las instancias de concertación y consulta de que trata el artículo 24 de la misma disposición, en especial con lo dispuesto en el numeral 3°.

Entonces, el problema jurídico consiste en dilucidar si el Acuerdo N° 017 del 11 de diciembre de 2003 “Por medio del cual se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial y se ajusta como Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ubaté”, se expidió contraviniendo las normas superiores que señala el actor, a saber, los artículos 4, 24 numeral 3 y 29 de la Ley 388 de 1997, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y el artículo 1° del Decreto 2079 de 2003.

El artículo 12 de la Ley 810 de 2003¹, vigente para la época en que se expidió el acto acusado, dispone que los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde y que si el concejo no aprueba en 90 días calendario la iniciativa, el alcalde podrá hacerlo.

¹ Esta Ley modificó la Ley 388 de 1997 y fue publicada el Diario Oficial N° 45.220 del 16 de junio de 2003

El citado artículo 12 fue reglamentado por el Decreto N° 2079 del 25 de julio de 2003², vigente cuando se expidió el acto acusado, que dispone:

“Artículo 1°: Procedimiento para aprobar las revisiones. Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo: En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios”.

Por lo anterior se hace necesario revisar los artículos de la Ley 338 de 1997 que el actor considera que se violaron por falta de aplicación.

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

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

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

ARTÍCULO 24. 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.*

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,

² Publicado en el Diario oficial N° 45262 del 28 de julio de 2003.

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, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

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.

PARAGRAFO. 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.

ARTÍCULO 25. APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO.

El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado **después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente,** será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración. (se resaltan las normas que el actor considera que fueron infringidas)

ARTICULO 29. CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO. El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias

vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución
Serán funciones de este Consejo, además de las previstas en esta ley y su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.

PARAGRAFO. Los miembros de este consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación”.

Debe entonces la Sala revisar si en la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Ubaté se convocó y participó la ciudadanía, si se solicitó el concepto y las recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación y si bastaba con esta solicitud para que se cumpliera el requisito legal.

La Sala no se referirá a las funciones del Consejo Consultivo de Ordenamiento porque el actor no prueba, de conformidad con el artículo 29 transcrito, que el municipio de Ubaté tuviera la obligación de conformarlo, ni explica por qué este ente debe dar concepto previo a la expedición del plan de ordenamiento territorial, pues la norma citada sólo dispone que debe hacerle seguimiento y proponer ajustes y revisiones y en el articulado de la Ley 388 de 1997 no se señalan las funciones que éste ente deba ejercer, previamente a la expedición del POT.

A folios 452 y ss reposan documentos que demuestran que la ciudadanía participó y envió comentarios y observaciones sobre el plan de desarrollo territorial. Entre los entes privados que participaron se encuentran: Trocha Ciudadana de la comunidad de la Vereda de Guatancuy, Empresa Social del Estado Hospital El Salvador de Ubaté quien se refirió al tema salud, Asociación de Juntas del Municipio de Ubaté, Junta de Defensa Civil de Ubaté, entidades cristianas; además se desarrollaron mesas de trabajo sobre deporte, seguridad, (folios 481 y ss) que indican que hubo participación ciudadana.

Además a folio 549 reposa el acta N° 054 del 4 de diciembre de 2003 del Concejo Municipal de Ubaté, en la que consta que habiendo quórum decisorio y deliberatorio, se dio inicio al cabildo abierto, en el que participaron ciudadanos de diferentes gremios y actividades privadas.

Por lo anterior y a falta de mayores explicaciones por parte del actor, la Sala encuentra que el cargo por falta de cumplimiento del artículo 4° de la Ley 388 de 1997, no aparece probado.

En relación con el concepto que, de conformidad con el numeral 3 del artículo 24 ídem, debe rendir el Consejo Territorial de Planeación creado por la Ley 152 de 1994, se observa que a folio 503 reposa el oficio N° 307/2 del 16 de octubre de 2001 suscrito por el Director de la Secretaría de Planeación Municipal de Ubaté, por medio del cual le envía al Presidente y a la Vicepresidenta del Consejo Territorial de Planeación del municipio de Ubaté el proyecto del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, para los fines pertinentes y que a folio N° 509 de fecha 22 de octubre de 2001 reposa oficio por medio del cual la misma Oficina de Planeación le recuerda al Presidente de esa entidad que no ha emitido oficialmente el concepto correspondiente al plan de ordenamiento territorial que se encuentra en estudio pese a que el documento se le entregó dos meses atrás y lo convoca para que el concepto llegue a más tardar el 30 de octubre siguiente.

La administración hizo la solicitud al Consejo Territorial de Planeación el cual tenía 30 días hábiles para responder, otra situación es que no haya dado respuesta o que no se encuentre evidencia de su concepto, como lo observó el fallo apelado, lo que lo llevó a concluir que la única opción era la de declarar la nulidad del Acuerdo acusado, como en efecto lo hizo.

Contrario a lo expresado por el Tribunal, en criterio de la Sección, el término de 30 días que la ley le otorga al mencionado Consejo Territorial de Planeación es perentorio y, por lo tanto, al no pronunciarse, perdió la oportunidad de hacerlo; es indudable que la administración no podía esperar indefinidamente el concepto porque precisamente, dadas las características e importancia que para los municipios tiene la expedición del plan de ordenamiento territorial, ésta no puede estar sujeta indefinidamente a la espera de dicho concepto.

Lo anterior tiene soporte si se tiene en cuenta que el alcalde, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 338 de 1997 modificado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, puede adoptar el plan de ordenamiento territorial, si pasados 90 días desde la presentación del proyecto, el Concejo Municipal o distrital no han adoptado decisión alguna, luego con mayor razón al no recibir concepto del Consejo Territorial, podía seguir dando curso al procedimiento que fija la ley, que culminó con la expedición del acuerdo demandado, motivo suficiente para que la Sala revoque la sentencia apelada en cuanto declara la nulidad del Acuerdo N° 017 del 11 de noviembre de 2003 y, en su lugar, niegue las pretensiones de la demanda.

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

F A L L A :

CONFÍRMASE el artículo primero de la sentencia del 7 de septiembre de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada.

REVÓCASE el artículo segundo ídem que declaró la nulidad del Acuerdo N° 017 del 11 de diciembre de 2006 y, en su lugar, se dispone negar las pretensiones de la demanda.

Devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAÚ DE LAFONT PIANETA