

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veinticinco (25) de junio de dos mil dieciocho (2018)

REFERENCIA:	NULIDAD
DEMANDANTE:	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA "CORMACARENA"
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE URIBE - META
EXPEDIENTE:	50-001-33-33-002-2017-00057-00

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar en el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 y s.s del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Solicitud de medida cautelar.**

Se encuentra contenida en el numeral 5° de la demanda, y es sustentada en los siguientes términos:

"Respetuosamente me permito solicitar al Despacho el decreto de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo N° 010 del veintisiete (27) de agosto de 2015 "por el cual se define la reglamentación para el desarrollo urbano, expansión y suburbano del municipio de Uribe-Departamento del Meta", proferido por el CONCEJO MUNICIPAL DE URIBE – META a iniciativa de la Administración Municipal, por cuanto éste vulnera abiertamente la ritualidad exigida para modificaciones excepcionales a normas urbanísticas contempladas en los artículos 6° y 7° del Decreto N° 4002 de 2004 modificatorio del artículo 15 en la Ley 388 de 1997, los cuales a su vez, remiten al procedimiento establecido por el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 y que respecto de mi representada no se agotó la instancia de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales señalada en su numeral 1°, situación que reitero, en la expedición del Acuerdo N° 010 del veintisiete (27) de agosto de 2015, aquí demandado no se produjo.

Es procedente la petición formulada por cuando el ente territorial MUNICIPIO DE URIBE-META omitió abiertamente el agotamiento de las etapas de concertación y consulta dentro de la iniciativa de modificación excepcional de normas urbanísticas al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de dicho municipio que adelantó en el año 2015 y finiquito con la expedición del Acuerdo N° 010 del veintisiete (27) de agosto de 2015, acto administrativo con el cual se desconoció no sólo el procedimiento reglado en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 sino que también las funciones legales conferidas a esta Corporación en virtud del artículo 31 numeral 5° de la Ley 99 de 1993 que señala su participación 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 adopten, situación que como se ha expuesto anteriormente fue abiertamente desconocida por el MUNICIPIO DE URIBE-META.

La solicitud formulada la sustento en o dispuesto por los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA".

**2. Trámite procesal.**



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Conforme lo ordena el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, a través de proveído de fecha 18 de mayo de 2017 (fol.10-Cuad. Medida Cautelar), se ordenó correr traslado de la solicitud por un término de cinco (5) días, providencia que se notificó el día 19 de mayo del mismo año (fol.10).

**3. Pronunciamiento del municipio de Uribe**

La entidad de no se pronunció respecto de la solicitud de la medida cautelar.

**II. CONSIDERACIONES**

**1. Marco jurídico de las medidas cautelares**

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, señala la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, de la siguiente manera:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que la procedencia de la medida cautelar solicitada, se encuentra sujeta al estudio del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como trasgredidas, y que de dicho análisis, emane para el Despacho la certeza de que aquel se encuentra viciado de nulidad.

Respecto de la naturaleza y finalidad de la medida cautelar de suspensión de los efectos de un acto administrativo, el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

“De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales (sic) con (sic) la solicitud. Entonces (sic) ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que (sic) desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como trasgredidas, y 2º) que también pueda **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.

“El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), (sic) establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

"Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para (sic) realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

"Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional"<sup>1</sup>

Bajo las anteriores, consideraciones normativas y jurisprudenciales se analizará el caso concreto.

**2. Caso concreto**

En el presente asunto, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – Cormacarena, solicita la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo N° 0010 del 27 de agosto de 2015<sup>2</sup>, proferido por el Concejo Municipal de Uribe – Meta, afirmando que para su expedición, se desconoció el procedimiento de concertación ambiental que debió agotarse ante esa autoridad ambiental, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004, modificado por el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Al revisar el Despacho el texto del acuerdo del cual se pide su suspensión, observa lo siguiente:

**ACUERDO No. 0010  
(AGOSTO 27 de 2015)**

"POR EL CUAL SE DEFINE LA REGLAMENTACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO, EXPANSIÓN URBANA Y SUBURBANO DEL MUNICIPIO DE URIBE DEPARTAMENTO DEL META"

(...)

**CONSIDERANDO**

1. Que el Concejo Municipal de Uribe en cumplimiento de la ley 388 de 1997, adopto el Esquema de Ordenamiento Territorial mediante acuerdo 040 de 2001 "Por medio del cual se adopta al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Uribe Meta, se define los usos para las diferentes zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se plantean los planes complementarios para el desarrollo territorial del municipio" y realizó un ajuste a través del acuerdo 016 de 2005 "Por el cual se modifica el acuerdo No. 040 de noviembre 28 de 2001 y se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Uribe Meta, se definen los usos del suelo para las diferentes zonas de los sectores urbanos y rurales, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se determinan los planes y proyectos complementarios para el desarrollo territorial del municipio".

(...)

4. **Que no se requiere concertación ambiental con CORMACARENA, por no considerar aspectos ambientales en el desarrollo del presente acuerdo municipal.**

(...)

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, AUTO DE 3 DE DICIEMBRE DE 2012, EXP. 11001-03-24-000-2012-00290-00; M.P. DR. GUILLERMO VARGAS AYALA.

<sup>2</sup> "POR EL CUAL SE DEFINE LA REGLAMENTACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO, EXPANSIÓN URBANA Y SUBURBANO DEL MUNICIPIO DE URIBE DEPARTAMENTO DEL META"



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

COMUNIQUESE PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el Reciento del Honorable Concejo Municipal de Uribe Meta, a los Veintisiete (27) días del mes de Agosto de 2015." (Cuaderno anexo) (Resaltado y subrayado fuera del texto).

A folio 66 del cuaderno anexo, obra constancia del 1 de septiembre de 2015, correspondiente a la sanción y publicación del anterior acuerdo.

Ahora, pasa el Despacho a confrontar el texto del Acuerdo N° 0010 del 27 de agosto de 2015, con las normas presuntamente trasgredidas.

La Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", en su artículo 24, precepto que se invoca como trasgredido, lo siguiente:

**"ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACION 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, 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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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.” (Resaltado fuera del texto).

La Corporación demandante, también señala como quebrantados los artículo 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004<sup>3</sup>, que dicen lo siguiente:

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

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

**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.”

Finalmente, la última disposición a la que se hace referencia por parte de la autoridad ambiental, es la Ley 99 de 1993<sup>4</sup>, que respecto de las funciones de la Corporaciones Autónomas Regionales, en su artículo 31-5, específicamente señala que es de su competencia, *“Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y*

<sup>3</sup> “Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”

<sup>4</sup> “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.”*

De acuerdo con la normativa trascrita, y al analizar el Acuerdo N° 010 del 27 de agosto de 2015 “POR EL CUAL SE DEFINE LA REGLAMENTACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO, EXPANSIÓN URBANA Y SUBURBANO DEL MUNICIPIO DE URIBE DEPARTAMENTO DEL META”, considera el Despacho que le asiste razón a Cormarena en solicitar la suspensión provisional de los efectos del mencionado acuerdo, ya que es clara la trasgresión de las normas que se invocan en la demanda y en la solicitud de medida cautelar, pues el mismo texto del acuerdo dice que para su expedición no se requiere la concertación ambiental con la Corporación, argumentación totalmente contraria a las normas que rigen la materia, las cuales disponen que previa presentación de un proyecto de acuerdo ante el concejo municipal, que tenga como propósito adopta, revisar o modificar los POT / EOT, deberá someterse a consideración de la Corporación Autónoma Regional o Autoridad Ambiental correspondiente, de conformidad con las funciones que le fueron asignadas a estas, en la Ley 99 de 1993; concertación que en este caso no ocurrió, y que llevan al Despacho a suspender provisionalmente los efectos del acuerdo analizado.

En el presente proceso no se requiere constituir caución, de conformidad con el inciso final del artículo 232 de la Ley 1437 de 2011.

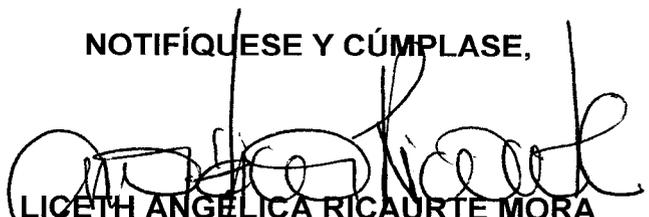
En mérito de lo expuesto el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECRETAR** la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional del Acuerdo N° 0010 del 27 de agosto de 2015 “POR EL CUAL SE DEFINE LA REGLAMENTACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO, EXPANSIÓN URBANA Y SUBURBANO DEL MUNICIPIO DE URIBE DEPARTAMENTO DEL META”, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

**SEGUNDO:** Si esta decisión no es objeto de recursos, fijese como fecha para la realización de la audacia inicial, el día 9 DE AGOSTO DE 2018, a las 10:00 a.m., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

  
LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA  
Juez

JUICADO SECCIONAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
VILLAVICENCIO - META

El auto de fecha 25 del mes de Junio del año dos mil  
2018 fue notificado a las partes en el ESTADO No.  
045 de fecha 26 JUN 2018

*Atari*  
2017-057

500013333002 - 2017-057