

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020).

Expediente No.:	252693333003-2019-00010-00
Demandante:	PARQUE DE SAN ANTELIO S.A. E.S.P.
Demandado:	MUNICIPIO DE BOJACÁ CUNDINAMARCA
Medio de Control:	NULIDAD SIMPLE

Procede el Despacho a pronunciarse respecto de lo expresado en el escrito que obra en los folios 127 y 128, allegado por el apoderado del demandado, en donde solicita que se efectúe el control de legalidad que prevé el artículo 132 del CGP, y consecuentemente, pide que se vincule a la CAR; solicitud que motiva de la siguiente manera

SITUACIÓN FÁCTICA

Asegura el libelista que cabe hacer el ejercicio que prevé el artículo 132 del CGP, desde el momento en que fue admitida la demanda debido a que surge una irregularidad que según afirma, haría que el trámite esté incurso en la vulneración del debido proceso y el principio de legalidad, seguridad jurídica y de la aplicación de la normativa propia de este medio de control.

Para explicar su punto, el apoderado efectúa un recuento de las actuaciones surtidas en el expediente desde que fue admitida la demanda, el auto que dio cuso a la reforma, el que resolvió la medida cautelar, y luego asevera que el Acuerdo Municipal No. 02 de 2015 que es sobre el que se ejerció el medio de control de nulidad simple, el cual considera, se trata de aquellos denominados complejos en tanto que para su expedición se requiere la convergencia de las voluntades de distintas entidades estatales como la de la Corporación Autónoma Regional – CAR y la del Concejo de Bojacá; destaca que el primer cargo que se formula para desestimar la legalidad del acto se centra en que aunque la entidad mencionada debió declararse impedida atendiendo su interés en el cambio del uso del suelo, pero guardó silencio.

En ese sentido, cita un aparte del pronunciamiento emitido por el Consejo de Estado en la Sentencia 2016-01071, quien definió el acto administrativo complejo, así: *“2.3.2. Actos administrativos complejos. Dentro de la clasificación de los actos administrativos se encuentra el denominado “acto complejo”. La característica principal de este consiste en que*

requiere para su formación la concurrencia de dos o más voluntades de entidades o autoridades distintas y que tienen un fin idéntico. Dista del acto simple precisamente porque este se configura con la declaración de voluntad administrativa emanada de un solo órgano" (...) "Además, se ha indicado que este surge por mandato de la ley o por la necesidad de la administración y que las voluntades concurrentes constituyen un acto único, sin que puedan existir por separado los actos que lo puedan integrar".

También se apoya en un aparte de doctrina según la cual, *"la declaración de voluntad administrativa se forma mediante la intervención conjunta o sucesiva de dos o más órganos, cuyas respectivas manifestaciones de voluntad pasan a integrar aquella".*

Con base en lo anterior, el apoderado dice que el EOT de 2015 encuadra en tales especificaciones dado que para su expedición confluyeron las voluntades de diferentes autoridades y también asegura que cobra relevancia que el EOT del municipio debió contar con la anuencia de la CAR a través de la concertación surtida y que sirvió de fundamento a que se presentara el Proyecto de Acuerdo ante el Concejo Municipal.

Por lo tanto asevera que es de rigor que se integre este asunto con la CAR, en calidad litisconsorte necesario, atendiendo a que intervino en la construcción del EOT de 2015 aprobado mediante Acuerdo Municipal 012 de 2015 por el Concejo Municipal de Bojacá, petición que funda además en los preceptos de los artículos 227 y 306 del CPACA y del artículo 61 del CGP, pues insiste en que el acto demandado está categorizado como complejo en la medida que en su preparación confluyeron las voluntades de varias entidades y reitera que el primer cargo formulado atañe enteramente a la CAR.

De modo que solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, incluyendo el que decretó la medida cautelar, pues añade, que al momento en que contestó la entidad hizo una solicitud de ese tenor.

PRONUNCIAMIENTO DE LA PARTE ACTORA

La parte actora oportunamente se pronuncia desestimando la petición que elevó el apoderado de la parte demandada para que se vincule a la CAR como litisconsorte necesario y para el efecto expone que la naturaleza del EOT no es de la estirpe descrita por el demandado; al efecto, asegura que el artículo 9 de la Ley 33 de 1997 define el POT o el EOT (cuando se trata de un municipio de menos de 30 mil habitantes) como el instrumento básico para desarrollar proceso de ordenamiento del territorio municipal y está definido como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas

implementadas para orientar y administrar el territorio y el uso de sus suelos; que con ese fin, los entes territoriales deben cumplir una serie de lineamientos reglamentarios de diferentes alcances enlazados en un procedimiento que está a cargo de las administraciones municipales, para lo cual se requiere el agotamiento de las instancias de concertación y consulta.

Que la intervención de la CAR se ciñe a aspectos meramente ambientales, de ahí que esta entidad puede hacer reparos desde esa materia lo cual deberá ser resuelto en segunda instancia por el Ministerio del Medio ambiente. Asimismo, la parte actora refiere que el proyecto de POT o de EOT debe ser concertado por la Junta Metropolitana cuando el municipio integre un área metropolitana y el objeto es que se ejerza control para que se armonice con los planes y lineamientos urbanísticos.

Prosigue su ilustración exponiendo que después de los filtros mencionados, el proyecto queda a disposición del Consejo Territorial de Planeación quien debe emitir un concepto y formular recomendaciones. Igualmente expone que la autoridad debe contar con las opiniones de los gremios económicos y organizaciones profesionales; además debe hacer convocatorias públicas para discutir el plan, lo que igualmente comporta que se hagan audiencias públicas con las JAL para que estas expongan sus observaciones y recomendaciones.

Manifiesta que después de que se cumplen los anteriores trámites el proyecto de POT y EOT será presentado por el Alcalde a consideración del Concejo Municipal que cuenta con la potestad de modificarlo en tanto cuente con la aceptación de la Administración y que en caso de que transcurran 60 días sin que este se pronuncie, el alcalde contará con facultades legales para adoptarlo a través de decreto.

Asegura que tal como quedó ilustrado, son diferentes las entidades que intervienen en la formación del EOT en sus diferentes etapas, pero que en suma quienes finalmente tienen la labor legal de adoptarlo son, atendiendo las circunstancias, el Concejo Municipal o el Alcalde lo que, asegura, desvirtúa lo dicho por la parte demandada respecto de la obligatoriedad de que confluya la voluntades de varias entidades.

Señala entonces que la participación de otros organismos no reclama univocidad para la adopción del POT pues esto se suscita en etapas previas; así, una vez superadas estas etapas, es el órgano competente (Concejo), quien lo adopte, con lo que adquiere el carácter de acto administrativo general. En este punto insiste que las demás fases en las que intervienen diferentes entidades y/u organismos, son preparatorias del acto definitivo y en ese orden no deben ser sometidas a medios de control en tanto no constituyen la voluntad del Concejo para adoptar el EOT. En apoyo de sus argumentos cita diferentes apartes de

pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado y concluye que el único acto que debe ser sometido a medio de control es el que establecen los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997.

Dice también que frente a tales precisiones jurisprudenciales, no cabe que se confunda la naturaleza de los actos previos con la del EOT y que por lo tanto no es procedente la integración de quienes participaron en tales actos al momento de que se ejerza el medio de control.

Considera que resulta incongruente la postura de la entidad demandada por cuanto sobre ella ya se había debatido una vez que se corrió traslado de la contestación de la demanda y que en esa medida no es procedente que se califique de complejo el acto que adoptó el EOT, pues emana tan sólo de una autoridad: el Concejo, quien mediante el acuerdo demandado adoptó el EOT; que en ese ámbito, es a él a quien le corresponde salir a defenderlo y aunque el reproche que se hace respecto de la actuación de la CAR en la construcción del EOT reclamaba que esta se declara impedida, cierto es que el municipio igualmente estaba al tanto y debió valorarlo al momento de iniciar el proceso de concertación ambiental con la CAR. A partir de lo expuesto solicita que se haga el control de legalidad solicitado denegando la integración de la CAR como litisconsorte.

De igual modo, aclara que la demanda no se direcciona en desestimar la legalidad de la concertación ambiental de la CAR en el desarrollo del EOT ni los convenios administrativos celebrados con otros estamentos públicos antes de la modificación del POT. También expresa que el cargo que se formula en la demanda sobre la actuación de la CAR se centra en que esta incurrió en una irregularidad cuando no se declaró impedida al intervenir en uno de los aspectos de la concertación ambiental del EOT aunada a la actuación que califica omisiva por parte del municipio, que, dice, no reveló su intención de respetar los convenios celebrados con al CAR y la Gobernación de Cundinamarca en el 2000, en relación con la zonificación de las áreas de disposición de residuos sólidos haciendo una delimitación sobre el área en que opera el relleno sanitario, lo que terminó favoreciendo a un solo operador y de paso inadvirtiéndolo las normas que proveen la organización del territorio y avalando un monopolio que atenta contra la libre competencia económica.

De modo que manifiesta que el cargo no se concentra en esa actuación específica sino que abarca todo el proceso que redundó en que el EOT esté viciado de nulidad por cuanto en su estructuración se incurrió en diferentes irregularidades.

CONSIDERACIONES:

Abordando el tema que da lugar a esta actuación, ve el Despacho de entrada que resulta infundada la solicitud que eleva la parte demandada con la que solicita que se ejerza el control de legalidad que prevé el artículo 132 del CGP y que en consecuencia, se declare la nulidad de lo actuado, en la medida que no se concitan las circunstancias que así lo permitan.

Ciertamente, nótese que la petición va encaminada puntualmente a que a partir del control de legalidad que impone el artículo 132 del CGP, se realicen declaratorias de conformidad con lo que presupuestan el artículo 133 ejusdem, en ese sentido, corresponde tener en cuenta que los artículos 134 y 135 prevén unos condicionamientos alegar las nulidades, pues es su texto se señala que:

ARTÍCULO 134. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE. Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posterioridad a esta, si ocurrieren en ella.

La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma, o la originada en la sentencia contra la cual no proceda recurso, podrá también alegarse en la diligencia de entrega o como excepción en la ejecución de la sentencia, o mediante el recurso de revisión, si no se pudo alegar por la parte en las anteriores oportunidades.

Dichas causales podrán alegarse en el proceso ejecutivo, incluso con posterioridad a la orden de seguir adelante con la ejecución, mientras no haya terminado por el pago total a los acreedores o por cualquier otra causa legal.

El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.

La nulidad por indebida representación, notificación o emplazamiento, solo beneficiará a quien la haya invocado. Cuando exista litisconsorcio necesario y se hubiere proferido sentencia, esta se anulará y se integrará el contradictorio.

ARTÍCULO 135. REQUISITOS PARA ALEGAR LA NULIDAD. La parte que alegue una nulidad deberá tener legitimación para proponerla, expresar la causal invocada y los hechos en que se fundamenta, y aportar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

No podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que la origina, ni quien omitió alegarla como excepción previa si tuvo oportunidad para hacerlo, ni quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin proponerla.

La nulidad por indebida representación o por falta de notificación o emplazamiento solo podrá ser alegada por la persona afectada.

El juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo o en hechos que pudieron alegarse como excepciones previas, o la que se proponga después de saneada o por quien carezca de legitimación.

Del ejercicio de contrastar las anteriores premisas normativas con el escrito presentado por la parte demandada, se concluye que no se cumplen a cabalidad los condicionamientos que estas entrañan, dado que el municipio no cita de manera expresa la causal de nulidad que aparentemente se configuró.

Ahora bien, como quiera que el peticionario funda su petición en el precepto del artículo 132 ibídem, que le impone al operador judicial la labor de ejercer vigilancia para que el curso del proceso se adelante en debida forma y no se incurran en vicios que dilaten la actuación, estima el Despacho que precisamente porque se ha cumplido con esa función es que no se dispuso la vinculación de la Corporación Autónoma Regional, esto esencialmente porque el medio de control de nulidad simple se ejerce sobre un acto general que no tiene el carácter de acto administrativo complejo y en esa medida la legitimación en la causa por pasiva se suscita únicamente en la autoridad que emitió el acto, pues sólo ella estaría llamada a cumplir la sentencia que determine que la expedición del acto acusado estuvo rodeada de vicios legales.

En esas condiciones, la petición de la parte demandada en el sentido de que se vincule a la CAR resulta improcedente, máxime cuando no tienen acierto las aseveraciones que realiza el ente territorial a través de su apoderado, cuando categoriza el Acuerdo 012 de 2015, como un acto complejo en donde convergen las voluntades de diferentes entidades, en vista de que la intervención de la CAR para el ejercicio de la vigilancia en materia ambiental, la de los gremios económicos o la de agremiaciones de profesionales y la de la ciudadanía en general durante las respectivas audiencias, no son por sí mismas una expresión de voluntad, pues se enfocan en adelantar labores de tipo técnicos y/o profesionales atadas a unas temáticas puntuales y en instancias previas, pero esto no significan que cuenten con facultades dispositivas a la hora de definir si acogen el EOT. Nótese que la competencia para adoptarlo, está determinada por los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, y en estos se establece que recae en el Concejo o en el alcalde cuando aquel no se pronuncia dentro de los 60 días siguientes a la presentación del proyecto.

Por tanto el medio de control de nulidad simple que contempla el artículo 135 del CPACA para este tipo de circunstancias encuentra legitimación en la causa únicamente en una de las mencionadas autoridades.

Cabe señalar igualmente, que resulta inconsistente la petición del actor desde la perspectiva de sus aseveraciones, pues si se tratase de un acto

complejo en las condiciones que expone, resulta inexplicable que sólo solicite la integración de la CAR cuando, como él mismo lo señala y también lo hace ver la parte actora, en el procedimiento que se surtió para construir el EOT adoptado a través del Acuerdo 012 de 2015, igualmente intervinieron otros organismos, y de acuerdo a sus exposiciones, habría que vincularlos también.

Pero más allá de las anteriores apreciaciones, debe tenerse en cuenta que nuestro ordenamiento legal ha establecido en qué rol podrían intervenir terceros en el curso del procedimiento del medido de control de nulidad simple; al respecto el Consejo de Estado ha considerado:

En el presente proceso de nulidad simple se presentaron solicitudes de varias personas para que se ordenara su vinculación, algunas lo hicieron amparados en la figura procesal de coadyuvancia, otras como litisconsortes facultativos, cuasinecesarios o necesarios. Pues bien, para la Sala la vinculación solicitada procede bajo el amparo de la coadyuvancia por cuanto:

i) El medio de control es de simple nulidad, luego cualquier persona está legitimada para intervenir en él con el propósito de apoyar los argumentos de las partes. Además, los intervinientes quedan facultados para adelantar, de forma independiente, todas las actuaciones procesales permitidas a la parte que coadyuvan.

ii) El artículo 223 del CPACA únicamente autorizó la intervención de terceros en los procesos de nulidad simple a través de la coadyuvancia.

iii) Por mandato del artículo 224 del CPACA la intervención de los terceros por medio de las figuras procesales denominadas litisconsorcio necesario, cuasinecesario y facultativo, solo son procedentes en los procesos adelantados con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y reparación directa.

Así las cosas, la Sala Unitaria admitirá como coadyuvantes de la Comisión Nacional del Servicio Civil dentro del presente proceso de simple nulidad a quienes radicaron la solicitud bajo esta figura procesal, empero también a aquellas personas que solicitaron ser litisconsortes necesarios, cuasinecesario y facultativos, en aras de garantizar su acceso a la administración de justicia dentro del trámite que se adelanta¹¹.

Como se ve, lo conceptuado en el anterior texto se adiciona a lo ya explicado para concluir que son infundados los planteamientos de la parte demandada y que en esa medida, no hay lugar a declarar nula la actuación surtida hasta la presente en la medida que no se ha incurrido en ninguna de las causales que establece el artículo 133 del CGP, recordando que estas son taxativas, además que tampoco procede la vinculación de ninguna otra autoridad o particular para integrar los extremos de este

¹¹C E 2º Sub A, Sent. de 18 de julio de 2018 N.J.4780-2016

asunto, dado que no media petición en los términos del artículo 223 del CPACA

De manera que el Despacho declarará infundada la nulidad en virtud de las anteriores apreciaciones, y en esa medida, atendiendo el estado de las diligencias, se procederá a señalar fecha para llevar a cabo la audiencia que inicial prevista por el artículo 180 del C.P.A.C.A.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Tercero Administrativo de Facatativá Cundinamarca,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADA la nulidad propuesta por la parte demandada.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de vinculación de la CAR, efectuada por el municipio demandado.

TERCERO: En firme esta providencia, ingrese el expediente al despacho para proveer.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Paola A. Bejarano Erazo
PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ

DABZ

República de Colombia Rama Judicial del Poder Público JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA NOTIFICACIÓN POR ESTADO El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. 019 de fecha: 5 DE AGOSTO DE 2020 a las 8:00 a.m. En constancia firma, _____ MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN SECRETARIA
