

**ASUNTOS TERRITORIALES – Plan de ordenamiento / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Trámite para su formulación y adopción / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Instancias de concertación y consulta / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Su modificación debe estar sometida al mismo procedimiento previsto para su aprobación. Artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997 / CABILDO ABIERTO – Concepto / REVISIÓN, AJUSTE Y MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – No se llevó a cabo un cabildo abierto y una consulta popular antes de la aprobación del acuerdo. Nulidad / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

[E]n el recurso de alzada se aseveró que en el trámite del acuerdo cuestionado se garantizó la participación ciudadana, en la medida en que se llevaron a cabo más de 12 reuniones con diferentes sectores de la comunidad antes, durante y después de su expedición, en las cuales se socializaron los ajustes al plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Facatativá, lo que se encuentra acreditado dentro del presente proceso a través de actas, registros de asistencia y material fotográfico. Sin embargo, luego del estudio del marco normativo aplicable en la materia, se colige que los argumentos planteados por la entidad demandada y por los coadyuvantes no están llamados a prosperar, en razón a que las reuniones que se realizaron por parte de la administración previó a la aprobación de los ajustes al POT, no tienen el alcance de suplir la obligación de convocar y desarrollar un Cabildo Abierto. Por lo anterior, se advierte que, el Concejo Municipal de Facatativá no cumplió con el deber de convocar y llevar a cabo un Cabildo Abierto previamente a la aprobación del Acuerdo 09 del 11 de agosto de 2011 [...] [S]e advierte que contrario a lo manifestado por los recurrentes en su escrito de apelación, no existió una errónea interpretación de lo dispuesto en la Ley 507 de 1999, por parte del Tribunal en primera instancia. En consecuencia, esta Sala concluye que el Acuerdo Municipal nro 09 de 2011, expedido por el Concejo Municipal de Facatativá, está viciado de nulidad por violación del artículo 2 de la Ley 507 de 1999, por lo que se debe confirmar la decisión objeto de apelación, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**PETICIÓN DE UN CABILDO ABIERTO – Es opcional de conformidad con Ley 134 de 1994 / PETICIÓN DE UN CABILDO ABIERTO – Procede para cualquier asunto que se considere de interés o de importancia por parte de la comunidad de conformidad con la Ley 134 de 1994 / CABILDO ABIERTO PREVIO A LA APROBACIÓN DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Es obligatorio de conformidad con la Ley 507 de 1999**

A través del recurso de alzada, los coadyuvantes afirmaron que no se tuvo en cuenta el concepto emitido por la Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante radicado 1-200-2-17207-5 del 19 de enero de 2011 [...] [S]e puede advertir, por una parte, que los artículos 81 y 82 de la Ley 134 de 1994, regulan la oportunidad y la facultad que tiene la ciudadanía para solicitar ante la administración, la celebración de un Cabildo Abierto en términos generales, es decir, para cualquier asunto que se considere de interés o de importancia por parte de la comunidad y, por la otra, encontramos que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, establece de manera obligatoria para la administración, la celebración de un Cabildo Abierto previo a la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial. En ese orden de ideas, para el caso sub examine se dará aplicación a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, en atención a que, se está discutiendo la legalidad de un Acuerdo Municipal que aprobó los ajustes al POT del Municipio de Facatativá.

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Concepto / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Concepto**

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencias Consejo de Estado, Sección Primera de 24 de mayo de 2012, Radicación 70001-23-31-000-2005-00546-02, C.P. María Elizabeth García González.

**FUENTE FORMAL:** LEY 507 DE 1999 – ARTÍCULO 2 / LEY 134 DE 1994 – ARTÍCULO 9 / LEY 134 DE 1994 – ARTÍCULO 81 / LEY 134 DE 1994 – ARTÍCULO 82 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 5 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 9 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 24 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 25 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 28 NUMERAL 4 / DECRETO 4002 DE 2004 – ARTÍCULO 5 / DECRETO 4002 DE 2004 – ARTÍCULO 7

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 09 DE 2011 (22 de agosto) CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ (Anulado)

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00765-02**

**Actor: JESÚS ÁNGEL FIERRO AVILA**

**Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ**

**Referencia: NULIDAD**

**Tesis:** Incurrió en nulidad el Acuerdo Municipal que modificó el Plan de Ordenamiento Territorial, por no haber realizado Cabildo Abierto previo a su aprobación.

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Concejo Municipal de Facatativá, en contra de la sentencia proferida el día 24 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

### **I. ANTECEDENTES**

## 1.1. La demanda

El demandante, en ejercicio de la acción de control de Nulidad previsto en el artículo 84 del Decreto 01 del 2 de enero de 1984<sup>1</sup>, presentó demanda<sup>2</sup> en contra del Concejo Municipal de Facatativá, para lo cual formuló la siguiente pretensión:

*“Que se declare la nulidad del Acuerdo No. 09 de 2011 “Por el cual se revisa, ajusta y modifica de forma excepcional el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Concejo Municipal de Facatativá.”*

## 1.2. Normas violadas

La parte demandante indicó como vulneradas las siguientes normas:

Los artículos 1, 2, 29, 103 y 288 de la Constitución Política.

Los artículos 4, 7, 28 y 29 de la Ley 388 de 1997<sup>3</sup>

El artículo 5 inciso 2 del Decreto 879 de 1998<sup>4</sup>

El artículo 2 de la Ley 507 de 1999<sup>5</sup>

## 1.3. Concepto de violación

El demandante consideró que el Acuerdo Municipal nro. 09 de 2011, *“Por el cual se revisa, ajusta y modifica de forma excepcional el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones”*, aprobado por el Concejo Municipal de Facatativá, es nulo, con base en los siguientes argumentos:

### 1.3.1. Participación, Concertación y Consulta Ciudadana

Adujo que el Concejo Municipal de Facatativá desconoció el principio de la participación ciudadana al no convocar un Cabildo Abierto para el estudio, debate y aprobación de la revisión excepcional al plan de ordenamiento territorial; y de

---

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Código Contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Folios 88 a 117 del cuaderno principal de la primera instancia.

<sup>3</sup> Ley 388 de 1997 – POT - *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>4</sup> Decreto 879 de 1998 *“por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.”*

<sup>5</sup> Ley 507 de 1999 *“Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.”*

manera arbitraria se procedió con la aprobación del Acuerdo Municipal nro. 09 de 2011.

Señaló que el Concejo Municipal de Facatativá certificó, mediante oficio del 19 de octubre de 2011, que no se realizó el Cabildo Abierto, confirmando de esta manera la violación de las disposiciones normativas establecidas en la Ley 507 de 1999.

Afirmó que el Concejo Municipal consideró de manera errada que el reglamento interno de la corporación podría estar por encima de una norma jerárquica superior, con el objetivo de tratar de justificar la no realización del Cabildo Abierto.

### **1.3.2. Procedimiento para la Aprobación de las Revisiones Excepcionales al Plan de Ordenamiento Territorial**

Explicó que el Concejo Municipal debió ceñirse a las disposiciones establecidas en la Ley 388 de 1997, la cual ordena que todo proyecto de revisión y modificación del plan de ordenamiento territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 25 y 26 de la ley citada.

Señaló que los documentos presentados por la Alcaldía Municipal correspondientes al proyecto de acuerdo demandado, carecían de estudios que soportaran la revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial vigente para el municipio.

### **1.3.3. Inconsistencias de Forma y de Fondo del Trámite del Proyecto de Acuerdo Municipal**

Señaló como inconsistencia de forma las siguientes:

- a) La citación a la sesión de primer debate se realizó por vía telefónica y no por escrito, un día antes de su celebración, violando los artículos 66 y 67 del Acuerdo nro 020 de 2009 – Reglamento Interno del Concejo Municipal.
- b) El informe de ponencia se debía presentar con no menos de 2 días de anticipación al primer debate, lo cual no se hizo, debido a que los ponentes

radicaron en desarrollo del primer debate un documento llamado “el informe de ponencia” violando el párrafo 1 del artículo 111 del Reglamento Interno del Concejo Municipal.

- c) El informe presentado por los ponentes no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 114 del Reglamento Interno del Concejo Municipal.
- d) Las actas de comisión de fecha 10 y 18 de agosto de 2011, están alteradas y con más de 200 errores de transcripción que cambian el sentido de las frases; por lo tanto, el Concejal, Villalba, solicitó en las proposiciones y varios, que corrigieran las actas y se le entregaran copias de los audios.
- e) Sin atender la anterior petición del Concejal, Villalba, se dio inicio al segundo debate.

Señaló como inconsistencia de fondo las siguientes:

- a) No existió un tiempo prudencial para el estudio del proyecto de Acuerdo, pues el mismo se hizo en tan solo 4 días.
- b) Se aprobaron los 150 artículos por parte de la plenaria del Concejo Municipal, demostrando que no hubo un espacio para una verdadera revisión del POT.

#### **1.4. Solicitud de Suspensión Provisional**

Mediante escrito separado el demandante realizó la solicitud de suspensión provisional del Acuerdo Municipal nro 09 de 2011, *“Por el cual se revisa, ajusta y modifica de forma excepcional el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones”*, con base en los mismos argumentos planteados en el escrito de demanda.

## **II. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL**

**2.1.** La demanda<sup>6</sup> correspondió por reparto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual, por auto del 9 de febrero de 2012, la admitió<sup>7</sup> y negó la solicitud de suspensión provisional, por considerar que, para el análisis de la infracción, es menester el estudio de diversas normas de rango constitucional, legal y reglamentario.

El demandante, mediante escrito del 21 de febrero de 2012,<sup>8</sup> interpuso recurso de apelación, contra la negación de la suspensión provisional, argumentando que, de conformidad con el artículo 152 del C.C.A., se evidenció que el acto administrativo acusado viola de manera clara la ley que regula el ordenamiento jurídico referente al plan de ordenamiento territorial.

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto del 9 de agosto de 2012, resolvió revocar el auto del 9 de febrero de 2012, mediante el cual negó la suspensión provisional del Acuerdo Municipal nro 09 de 2011, y en su lugar ordenó decretar la suspensión provisional, por considerar que era evidente la transgresión de la Ley 507 de 1999, al no realizar el Cabildo Abierto por parte del Concejo Municipal de Facatativá en el trámite de aprobación de la modificación del POT.

El Tribunal dio cumplimiento al auto proferido por el Consejo de Estado y ordenó la notificación de la demanda al Concejo Municipal de Facatativá; por lo tanto, la misma, fue notificada el 22 de mayo de 2013<sup>9</sup>, y a la Alcaldía Municipal de Facatativá, la cual fue notificada el 28 de mayo de 2013<sup>10</sup>.

**2.2. El Concejo Municipal de Facatativá,** no presentó contestación de la demanda según acta de fecha 9 de julio de 2013<sup>11</sup>.

**2.3. La Alcaldía Municipal de Facatativá,** no presentó contestación de la demanda según acta de fecha 9 de julio de 2013<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> La demanda fue radicada el 11 de noviembre de 2011, folio 14 del cuaderno principal.

<sup>7</sup> Folios 27 a 33 del cuaderno principal de primera instancia.

<sup>8</sup> Folios 34 a 39 del cuaderno principal de primera instancia

<sup>9</sup> Folios 66 del cuaderno principal de primera instancia.

<sup>10</sup> Folio 110 del cuaderno principal de primera instancia

<sup>11</sup> Folio 567 del cuaderno principal de primera instancia

<sup>12</sup> Folio 567 del cuaderno principal de primera instancia

**2.4.** Los señores **Darío Francisco Lugo García y Héctor Palacio Ibarra**, mediante escrito del 24 de junio de 2013<sup>13</sup>, presentaron intervención dentro del proceso judicial argumentando lo siguiente:

Señalaron que el Concejo Municipal de Facatativá realizó más de 12 mesas de trabajo con diferentes sectores representativos del municipio a finales del año 2009, con el objetivo de recoger diferentes inquietudes de la sociedad para ser tenidas en cuenta en el articulado final del proyecto del Acuerdo Municipal nro. 09 de 2011, lo cual consta en las memorias de la Secretaría de Desarrollo Urbano Municipal; agregaron que, de acuerdo con el Acta 09 de 2009, se conformó el Consejo Consultivo del Plan de Ordenamiento Territorial, emitiendo concepto favorable del proyecto de acuerdo presentado.

Manifestaron que, en cuanto a los aspectos ambientales, se realizaron más de 10 reuniones, visitas y concertaciones que le antecedieron al documento que fue aprobado por parte de la Corporación Autónoma Regional – CAR, que finalmente fue sometido a consideración del Concejo Municipal; el anterior trámite se desarrolló desde el 13 de julio de 2010 hasta el 22 de junio de 2011.

Destacaron la realización de un foro de participación ciudadana por parte del Consejo Territorial de Planeación de fecha 19 de julio de 2011, en el cual tuvieron la oportunidad de expresar las opiniones frente a la iniciativa de modificación y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial.

Explicaron que la figura de Cabildo Abierto no resultaba obligatoria cuando se están tratando ajustes excepcionales del Plan de Ordenamiento Territorial, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por la Ley 902 de 2004 y reglamentado por el Decreto 4002 de 2004, puesto que los mismos no contemplan expresamente que el Concejo Municipal debe realizar un Cabildo Abierto para los ajustes al POT.

Indicaron que el Cabildo Abierto se estableció en la Ley 507 de 1999, dos años después de la Ley 388 de 1997, por lo cual coligen que el procedimiento fijado en el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, no es aplicable.

---

<sup>13</sup> Folio 117 a 136 del cuaderno principal de primera instancia.

Agregaron que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, estableció que el Cabildo Abierto solo aplica a la adopción inicial del POT y no para los estudios de proyectos de acuerdos y que las ritualidades que se deben surtir para estos proyectos están fijadas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Frente a las supuestas inconsistencias en el trámite del proyecto, señalaron que los archivos del Concejo Municipal dan fe que el estudio y posterior aprobación del Acuerdo 09 de 2011, se realizó agotando en debida forma todas las etapas establecidas en la ley y el reglamento interno de la corporación.

De igual manera propusieron las siguientes excepciones:

#### **2.4.1. Inexistencia de causales de anulación del acto demandado y presunción de legalidad**

Manifestaron que el Concejo Municipal de Facatativá realizó todos los trámites legales y administrativos para la aprobación y expedición de los ajustes excepcionales al Plan de Ordenamiento Territorial, cumpliendo además con el principio de participación ciudadana y garantizando el debido proceso; de igual manera, expresaron que no son jurídicamente aceptables las apreciaciones de carácter subjetivo que efectúa el demandante, pues, como se explicó, para los ajustes excepcionales al POT, no es requisito obligatorio la realización de un Cabildo Abierto.

#### **2.4.2. Inepta demanda**

Adujeron que el demandante no cumplió con los requisitos establecidos en el numeral 4 del artículo 162 del C.C.A., al considerar que no explicó el concepto de la violación, pues se limitó a señalar como vulnerados algunos textos constitucionales y la Ley 388 de 1997, pero no argumentó cual fue la transgresión normativa por parte del Concejo Municipal.

Mediante auto de fecha 21 de noviembre de 2013 el Tribunal reconoció a los señores **Darío Francisco Lugo García** y **Héctor Palacio Ibarra**, como coadyuvantes de la parte pasiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 del C.C.A.



### **III. ACERVO PROBATORIO**

El Tribunal decretó las siguientes pruebas dentro del presente proceso: i) documentales; ii) testimoniales y iii) exhortos.

### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El Tribunal, mediante oficio de fecha 8 de mayo de 2014<sup>14</sup>, ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

#### **4.1. Jesús Ángel Fierro Ávila**

La parte demandante, en la oportunidad procesal, presentó alegatos de conclusión e insistió en las pretensiones expuestas en la demanda<sup>15</sup>, y agregó, lo siguiente:

Manifestó que, en la contestación de la demanda presentada, se señaló la existencia de una reunión el día 9 de noviembre de 2009, en la que supuestamente se discutió el tema de las modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial, a la cual, solo asistieron el Alcalde, 4 Secretarios del Despacho, el Personero y 3 integrantes del Consejo Territorial de Planeación, por lo cual, no puede la administración entender que suplió los mecanismos de participación ciudadana como es el Cabildo Abierto.

Señaló que se debe tener en cuenta lo manifestado por el Consejo de Estado en providencia 9 de agosto de 2012, mediante la cual resolvió suspender provisionalmente el Acuerdo Municipal nro 09 de 2011, por ser abierta, flagrante y evidentemente violatorio de la ley, es decir que la violación de la norma no requiere mayor profundidad en el estudio para llegar a esta conclusión.

#### **4.2 Los señores Darío Francisco Lugo García y Héctor Palacio Ibarra**

Los coadyuvantes, en la oportunidad procesal, presentaron alegatos de conclusión con los mismos argumentos de la contestación de la demanda<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Folio 687 del cuaderno principal de la primera instancia.

<sup>15</sup> Folios 748 a 754 del cuaderno principal de la primera instancia.

<sup>16</sup> Folios 755 a 756 del cuaderno principal de primera instancia

### **4.3. Concejo Municipal de Facatativá**

El Concejo Municipal, en la oportunidad procesal, presentó alegatos<sup>17</sup> de conclusión argumentado lo siguiente:

Señaló que la interpretación de la norma correspondiente a la aprobación de los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial realizado por el demandante no se ajusta a la ley, debido a que la obligatoriedad de realizar un Cabildo Abierto sólo aplica a la presentación inicial del POT y no a los ajustes del mismo, de conformidad a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999.

Explicó que el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, prevé la participación ciudadana, la cual no se limita a la realización de un Cabildo Abierto, y en vista que la administración realizó 12 mesas de participación ciudadana con diferentes sectores de la comunidad y un foro participativo, se puede colegir claramente que el acuerdo municipal demandado contó con la participación ciudadana; agregó que se formó el Consejo Consultivo de ordenamiento territorial, y adicionalmente se evidenció el concepto favorable del proyecto de acuerdo por parte de la CAR, según Resolución nro 1614 del 22 de junio de 2011.

Concluyó manifestando que, el Concejo Municipal cumplió con todas las etapas establecidas en el Acuerdo 20 de 2009 y la Ley 136 de 1994, disposiciones que reglamentan el trámite y aprobación de los acuerdos municipales.

### **4.4. La Alcaldía Municipal del Municipio de Facatativá**

La Alcaldía Municipal, en la oportunidad procesal, presentó alegatos<sup>18</sup> de conclusión argumentado lo siguiente:

Informó que la CAR solicitó al Municipio de Facatativá iniciar la formulación de los estudios de microzonificación sísmica e hidráulica del Río Botello y otros afluentes urbanos, dejando evidenciado que, durante el proceso de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial establecido en el Acuerdo Municipal nro 09 de 2011, no cumplió con los parámetros determinados en el

---

<sup>17</sup> Folios 689 a 695 del cuaderno principal de primera instancia.

<sup>18</sup> Folios 766 a 769 del cuaderno principal de primera instancia.

Decreto 4002 de 2002, por medio del cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.

Manifestó que el Concejo Municipal, atendiendo a la responsabilidad social y ambiental, expidió el Acuerdo Municipal 013 de 2012 y suspendió provisionalmente la aplicabilidad del artículo 58 del Acuerdo Municipal 09 de 2011, pero dejó vigente lo establecido en el artículo 73 del Decreto 069 de 2002.

Afirmó que, resulta claro que el Concejo Municipal transgredió las Leyes 507 de 1999 y, 388 de 1997, las cuales contemplan la obligatoriedad de la celebración del cabildo abierto previo para efectos de la aprobación de los ajustes del POT, con el objetivo de garantizar la participación ciudadana.

## **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público no rindió concepto dentro del presente proceso.

## **VI. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión, en uso de su competencia, discutió y aprobó la sentencia del 24 de octubre de 2014, mediante la cual accedió a las pretensiones del demandante<sup>19</sup> y no condenó en costas. La decisión se fundó en los siguientes argumentos:

### **6.1 De las excepciones previas**

Frente a la inexistencia de causales de anulación del acto, el Tribunal manifestó que los coadyuvantes señalaron que el trámite realizado por el Concejo Municipal cumplió con el reglamento interno frente a la aprobación de los proyectos de acuerdos y con los requisitos establecidos en la Ley 388 de 1997 en lo relacionado con la aprobación de los planes de ordenamiento territorial; por lo tanto, esta excepción no está llamada a prosperar, como quiera que la forma en que fue presentada no constituye una verdadera excepción, sino que se trata de un argumento de defensa que será estudiado al momento de proferir el fallo.

---

<sup>19</sup> Folios 791 a 822 del cuaderno principal de la primera instancia.

Frente a la excepción de inepta demanda, en la cual los coadyuvantes adujeron que el demandante no argumentó los fundamentos y normas de derecho violadas, el Tribunal consideró que el demandante señaló como artículos violados el 4, 7, 28 y 29 de la Ley 388 de 1997, el Decreto 879 de 1998 y el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, por lo cual, el demandante evidentemente presentó las disposiciones presuntamente transgredidas y las razones que las sustentan para solicitar la nulidad del Acuerdo Municipal nro 9 de 2011; en consecuencia, la excepción no tiene vocación de prosperar.

## **6.2. El problema jurídico de fondo**

El Tribunal centró el problema jurídico en determinar si el acto administrativo se encuentra afectado de nulidad al no cumplir presuntamente los requisitos establecidos para las revisiones excepcionales que establece el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y vulnerar el debido proceso ordenado por el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, para los proyectos de modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

El Tribunal realizó un compendio normativo que rige la materia de la creación y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial, a partir del artículo 41 de la Ley 152 de 1994, que fija la competencia de los municipios en la elaboración del POT; adicionalmente señaló que la Ley 388 de 1997, desarrolló los preceptos constitucionales y legales para promover la autonomía administrativa para el equitativo uso del suelo.

Manifestó que el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia catalogó al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y, mediante el numeral 7 del artículo 317 *ibídem*, facultó a los municipios para reglamentar el uso del suelo.

Resaltó que, a la luz de la Ley 388, la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, se debe hacer de manera concertada, para la formulación, aprobación y modificación, entre otras gestiones, del POT, y requiere la intervención de los siguientes actores: i) Alcalde Municipal; ii) la ciudadanía y organizaciones civiles; iii) la Corporación Autónoma Regional – CAR, y iv) el Concejo Municipal que aprueba el POT.

Estableció que, conforme al artículo 12 de la Ley 810 de 2003<sup>20</sup>, los Concejos Municipales pueden revisar y hacer ajustes al POT, que en su sentido gramatical es dable entender que alude a las modificaciones, y bajo ese entendido fue reglamentado el citado artículo por los Decretos 2079 de 2003 y 4002 de 2004.

De los citados Decretos Reglamentarios se desprende que la aprobación, revisión, ajuste y modificación del POT le corresponde a los Concejos Municipales a través de Acuerdos.

Explicó que, para el caso *sub examine*, los artículos 4, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 dispusieron que la participación ciudadana es fundamental para la creación, ajuste o modificación de POT; agregó que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, impuso la obligatoriedad de la realización de un Cabildo Abierto, más aún cuando el Acuerdo Municipal nro 09 de 2011 modificó de manera esencial y estructural el POT de 2002.

Adicionalmente, el Tribunal resaltó lo establecido en el numeral 4 de artículo 28 de la Ley 388 de 1997, a cuyo tenor las revisiones al POT están sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación; en ese orden de ideas concluyó el Tribunal que se debió realizar el Cabildo Abierto antes de la aprobación del Acuerdo Municipal nro 09 de 2011.

El Tribunal procedió a analizar las pruebas encontrando que no existía duda frente a que el Concejo Municipal no realizó el Cabildo Abierto establecido en la Ley 507 de 1999 y, en consecuencia, declaró la nulidad del Acuerdo nro 09 de 2011; al prosperar uno de los cargos promovidos en contra del acto administrativo acusado, el Tribunal se abstuvo de pronunciarse sobre los demás y no consideró condenar en costas.

## **VII. EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con lo decidido por el *a quo*, el Concejo Municipal de Facatativá y los coadyuvantes interpusieron, dentro del término legal, recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia, así:

---

<sup>20</sup> Ley 812 de 2003 “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”

## **7.1 Los señores Darío Francisco Lugo García y Héctor Palacio Ibarra**

Los coadyuvantes, en la oportunidad procesal, presentaron recurso de apelación<sup>21</sup>, con los siguientes argumentos:

Señalaron que el Tribunal realizó una interpretación subjetiva de lo dispuesto en el texto de la Ley 507 de 1999, al aceptar que la norma no exige que para la modificación de POT se requiere la realización del Cabildo Abierto, y aun así declaró la nulidad del Acuerdo Municipal nro 09 de 2011, por una supuesta afectación a la población del municipio, que jamás fue probada en el expediente judicial.

Establecieron que, el Tribunal fundamentó su decisión en la no realización del Cabildo Abierto, por lo cual se ha configurado una violación de la norma sustancial de manera directa por errónea interpretación, porque el juez de instancia le dio un sentido y un alcance a la norma que no le corresponde.

Manifestaron que, el Concejo Municipal de Facatativá tuvo en cuenta el concepto emitido por la Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante radicado 1-200-2-17207-5 del 19 de enero de 2011, en un caso similar al sub iudice, señalando que, en una interpretación armónica y sistemática con la Ley 134 de 1994, la aplicación del artículo 2 de la Ley 507 de 1999, se encuentra condicionada al cumplimiento previo de los requisitos establecidos en los artículos 81 y 82 de la Ley 134 de 1994 de mecanismos de participación ciudadana.

Agregaron que la Ley 134 de 1994 desarrolló y reglamentó los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el artículo 103 de la Carta Política, de acuerdo con la cual se exige que soliciten el Cabildo Abierto en forma razonada los residentes, y que el número de personas no sea inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio; situación que no aconteció en el presente proceso, debido que no existió solicitud expresa por parte de los residentes de Facatativá.

---

<sup>21</sup> Folios 824 a 837 del cuaderno principal de primera instancia

Concluyeron reafirmando que existió participación ciudadana en las más de 12 mesas de trabajo celebradas con diferentes sectores de la población, donde se permitió que presentaran sus observaciones al proyecto de acuerdo que modificaba en el POT del municipio.

## **7.2. El Concejo Municipal de Facatativá**

El Concejo Municipal de Facatativá, en la oportunidad procesal, presentó recurso de apelación<sup>22</sup>, con los siguientes argumentos:

Manifestó su desacuerdo con la interpretación realizada por el Tribunal, que consideró como obligatoria para la modificación la celebración del Cabildo Abierto, debido a que, a su juicio, el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, no establece este requisito cuando se trata de la revisión y ajuste del POT, pues lo que se hizo en el presente caso por parte de la administración municipal, fue un estudio y análisis del POT vigente y por lo tanto no existía la obligación legal de realizar un Cabildo Abierto.

Realizó un análisis normativo, concluyendo que, el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, establece la obligación de realizar el Cabildo Abierto en *“el estudio y el análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos contemplados en la Ley”*, es decir, en la formulación inicial del POT. Por lo anterior, manifiesta que resultaba claro que, para las modificaciones o ajustes, no se contemplaba como única opción de participación ciudadana el Cabildo Abierto; y agrega que como se evidenció en el presente proceso, el Concejo Municipal realizó las siguientes actividades tendientes a la participación de la población del municipio:

- I) El Concejo Municipal de Facatativá, realizó más de 12 mesas de trabajo en diversos sectores representativos del municipio a finales del año 2009, con el objetivo de recoger diferentes inquietudes de la sociedad para ser tenidas en cuenta en el articulado del proyecto final del Acuerdo Municipal nro 09 de 2011.

---

<sup>22</sup> Folios 838 a 846 del cuaderno principal de primera instancia

II) Se realizaron más de 10 reuniones, visitas y concentraciones con la comunidad, que antecieron al documento aprobado por parte de la Corporación Autónoma Regional – CAR, del acuerdo finalmente sometido a consideración del Concejo Municipal, trámite que se desarrolló desde el 13 de julio de 2010 hasta el 22 de junio de 2011.

Concluyó solicitando que sea revocado el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Mediante auto de 21 de enero de 2015, el Tribunal concedió el recurso de apelación.

### VIII. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

**8.1.** El recurso de apelación fue asignado mediante acta individual de reparto del 26 de febrero de 2015<sup>23</sup>, admitido en proveído del 7 de abril de 2015<sup>24</sup>.

**8.2.** Se corrió traslado para alegar de conclusión por auto del 22 de febrero de 2016<sup>25</sup>, así:

**“RESUELVE:**

**1.- Correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que aleguen de conclusión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 del C.C.A.**

**2.- Cumplido lo anterior, se ordena correr traslado por el término de diez (10) días al Procurador Delegado ante el Consejo de Estado para que, si así lo considera, formule su concepto”**

**8.2.1** Los señores **Darío Francisco Lugo García y Héctor Palacio Ibarra** presentaron alegatos de conclusión, en los cuales reiteraron lo manifestado en el recurso de apelación<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Folio 3 del cuaderno principal de segunda instancia.

<sup>24</sup> Folio 4 del cuaderno principal de segunda instancia.

<sup>25</sup> Folio 26 del cuaderno principal de segunda instancia.

<sup>26</sup> Folios 33 a 43 del cuaderno principal de segunda instancia



**8.2.2. La Alcaldía Municipal de Facatativá** presentó alegatos de conclusión, en los cuales reiteró lo manifestado en los alegatos de conclusión presentados en primera instancia<sup>27</sup>.

**8.2.3. El Concejo Municipal de Facatativá** presentó alegatos de conclusión, en los cuales reiteró lo manifestado en el recurso de apelación<sup>28</sup>.

#### **8.2.4. Del Ministerio Público**

El Ministerio Público no se pronunció en el presente proceso judicial.

### **IX. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **9.1. Competencia**

Atendiendo lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>29</sup>, sobre la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308<sup>30</sup> de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>31</sup>, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto.

#### **9.2. Hechos probados**

---

<sup>27</sup> Folios 27 a 32 del cuaderno principal de segunda instancia

<sup>28</sup> Folios 27 a 32 del cuaderno principal de segunda instancia

<sup>29</sup> “[...] Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]”

<sup>30</sup> “[...] ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]”

<sup>31</sup> “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

En el proceso se encuentra acreditado lo siguiente:

**9.2.1.** El Concejo Municipal de Facatativá expidió el Acuerdo Municipal nro 09 del 22 de agosto de 2011, *“Por el cual se revisa, ajusta y modifica de forma excepcional el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones”*.

**9.2.2.** El Concejo Municipal de Facatativá expidió certificaciones con fecha 19 de octubre de 2011, en las cuales manifestó que no realizó Cabildo Abierto, previo a la aprobación del Acuerdo Municipal nro 09 del 22 de agosto de 2011.

**9.2.3.** En el mismo sentido, se incorporaron al plenario las respuestas de peticiones proferidas por el Presidente del Concejo de Municipal de Facatativá, el doctor José Ricardo Bermúdez Cárdenas, de fecha 26 de septiembre de 2011, en la que señaló la no realización de un Cabildo Abierto previo a la aprobación del Acuerdo Municipal nro 09 del 22 de agosto de 2011.

### **9.3. El acto administrativo acusado**

Se encuentra representado en el Acuerdo Municipal nro 09 del 22 de agosto de 2011, *“Por el cual se revisa, ajusta y modifica de forma excepcional el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Concejo Municipal de Facatativá.

### **9.4. Problema jurídico**

El problema jurídico gira en torno a determinar si el Acuerdo Municipal nro. 09 de 2011, expedido por el Concejo Municipal de Facatativá, está viciado de nulidad por no haberse llevado a cabo el Cabildo Abierto de que trata el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, previamente a su expedición.

Para resolver el anterior problema jurídico analizaremos los siguientes derroteros: i) marco normativo, y ii) caso concreto, en los siguientes términos:

#### **9.4.1 Marco Normativo**

Es necesario precisar el marco normativo que regula los planes de ordenamiento territorial, comenzando con el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, que define cual es el concepto de ordenamiento territorial, de la siguiente manera:

*“ARTICULO 5o. CONCEPTO. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”*

A su vez el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, establece el Plan de Ordenamiento Territorial, como:

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

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

*b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;*

*c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.*

*PARAGRAFO. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.”*

En el mismo sentido, es pertinente señalar que el artículo 24 de la misma ley prevé una instancia de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana dentro del trámite de formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial, así:

*“ART. 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, 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.*

*‘PAR. —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’. Se resalta*

Ahora bien, el artículo 25 *ibídem* prescribe que, surtida la **referida etapa de concertación interinstitucional y de participación democrática**, el alcalde deberá presentar el proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación.

De otra parte, frente a los ajustes, revisiones y modificaciones de los planes de ordenamiento territorial, se advierte que el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388

de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de julio de 2004, regula los parámetros para la definición de la vigencia de los planes de ordenamiento territorial, sus contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 28. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:*

*(...).*

**4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación** *y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.*

*No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.(...)” Se resalta y destaca*

De igual manera en los artículos 5 y 7 del Decreto 4002 de 2004, “*Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997*”, se estableció lo concerniente a la revisión de los planes de ordenamiento territorial, de la siguiente manera:

***“ARTÍCULO. 5º—Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes de ordenamiento territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes***

*Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos planes de ordenamiento territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.*

*PAR.—Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del plan de ordenamiento las siguientes:*

- a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos **18** y **48** del Decreto-Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;*
- b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el plan de ordenamiento territorial vigente”.*

*(...)*

**“ART. 7º—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”. Se resalta*

Del anterior recuento normativo se advierte que la participación ciudadana es un pilar fundamental para la adopción de los planes de ordenamiento territorial; por lo

tanto, el legislador, en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999<sup>32</sup>, prescribió que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, los Concejos Municipales o Distritales celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo al estudio y análisis del POT, de la siguiente manera:

***“Artículo 2. Los Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.” Se destaca y resalta***

Cabe anotar que el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, señala que *“en cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva”*.

El Cabildo Abierto, como mecanismo de participación ciudadana, quedó definido en el artículo 9 de la Ley 134 de 1994, de la siguiente manera:

***“ARTÍCULO 9º.- Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.”***

De acuerdo con lo anterior, es claro que el trámite de revisión de los planes de ordenamiento territorial, impone garantizar, tanto la concertación interinstitucional, como la consulta ciudadana mediante un Cabildo Abierto, que se debe realizar con antelación a la presentación del proyecto de acuerdo ante el concejo municipal; en consecuencia, se evidencia que se trata de diferentes requisitos que se deben realizar en fases distintas y que no se excluyen ni se suplen entre sí.

---

<sup>32</sup> Ley 507 de 1999 “Por la cual se modifica la Ley 388 1997”.



Así las cosas, se colige que lo dispuesto en el numeral 4 artículo 28 de la Ley 388 de 1997, debe ser aplicado para la revisión, ajustes o modificación de los planes de ordenamiento territorial, tal y como lo precisó esta Sección en sentencia del 24 de mayo de 2012.

*“La obligación consagrada en la Ley 507 de 1999, es especial y específica para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, luego de conformidad con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2º de la Ley 902 de julio de 2004, **debe ser aplicada para su revisión o modificación.**”<sup>33</sup>*

En consecuencia, para la adopción, revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial es imperativa la convocatoria y realización de un Cabildo Abierto de manera previa a la aprobación que se surte en el Concejo Municipal, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación ciudadana.

#### **9.4.2. Del caso en concreto**

A través del recurso de alzada, los coadyuvantes afirmaron que no se tuvo en cuenta el concepto emitido por la Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante radicado 1-200-2-17207-5 del 19 de enero de 2011, que señaló:

*“De otra parte, en relación con la realización de un cabildo abierto, en concepto de esta oficina, se considera que para la aplicación del artículo 2 de la Ley 507 de 1999, se debe hacer una interpretación armónica y sistemática con la Ley 134 de 1994, teniendo en cuenta que esta última condiciona su celebración al cumplimiento previo de los requisitos establecidos en los artículos 81 y 82, a saber:*

*“ARTÍCULO 81. OPORTUNIDAD. En cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones **en las que se considerarán los asuntos que los***

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de mayo de 2012. Radicado: 70001-23-31-000-2005-00546-02. M. P.: María Elizabeth García González. Actor: Norvey Moreno Romero.

**residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.**

ARTÍCULO 82. PETICIÓN DE CABILDO ABIERTO. *Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, **podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.***

*Las organizaciones civiles podrán participaren todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.” Se destaca.*

(...)

*En conclusión, la celebración del cabildo abierto está sometida al cumplimiento de los requisitos y condiciones prevista en la ley 134 de 1994<sup>34</sup> que regula los mecanismos de participación ciudadana en desarrollo de lo dispuesto en literal d) del artículo 152 de la Constitución Política*

***La anterior respuesta se da con aplicación a lo estipulado en el artículo 25, inciso 3, Código Contencioso Administrativo<sup>35</sup> se destaca.***

De lo anterior, se puede advertir, por una parte, que los artículos 81 y 82 de la Ley 134 de 1994, regulan la oportunidad y la facultad que tiene la ciudadanía para solicitar ante la administración, la celebración de un Cabildo Abierto en términos generales, es decir, para cualquier asunto que se considere de interés o de importancia por parte de la comunidad y, por la otra, encontramos que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, establece de manera obligatoria para la administración, la celebración de un Cabildo Abierto previo a la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

---

<sup>34</sup> Cita de cita Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.”

<sup>35</sup> Cita de Cita, “Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”

En ese orden de ideas, para el caso *sub examine* se dará aplicación a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, en atención a que, se está discutiendo la legalidad de un Acuerdo Municipal que aprobó los ajustes al POT del Municipio de Facatativá.

De otra parte, en el recurso de alzada se aseveró que en el trámite del acuerdo cuestionado se garantizó la participación ciudadana, en la medida en que se llevaron a cabo más de 12 reuniones con diferentes sectores de la comunidad antes, durante y después de su expedición, en las cuales se socializaron los ajustes al plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Facatativá, lo que se encuentra acreditado dentro del presente proceso a través actas, registros de asistencia y material fotográfico.

Sin embargo, luego del estudio del marco normativo aplicable en la materia, se colige que los argumentos planteados por la entidad demandada y por los coadyuvantes no están llamados a prosperar, en razón a que las reuniones que se realizaron por parte de la administración previó a la aprobación de los ajustes al POT, no tienen el alcance de suplir la obligación de convocar y desarrollar un Cabildo Abierto.

Por lo anterior, se advierte que, el Concejo Municipal de Facatativá no cumplió con el deber de convocar y llevar a cabo un Cabildo Abierto previamente a la aprobación del Acuerdo 09 del 11 de agosto de 2011, de conformidad con las siguientes pruebas que obran dentro del expediente judicial:

- a) Certificación de fecha 19 de octubre de 2011<sup>36</sup>, expedida por el Concejo Municipal de Facatativá, que señaló lo siguiente:

*“Que el proyecto de acuerdo No. 012 sobre la **REVISIÓN AJUSTE Y MODIFICACIÓN DE FORMA EXCEPCIONAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ**” fue recibido por la Secretaría del concejo con fecha Agosto 5 de 2011, correspondiéndole la radicación No. 012 como proyecto de Acuerdo. Siendo aprobado por el honorable Concejo Municipal en la sesión No. 044 de fecha 22 de agosto del 2011 como acuerdo No. 009”*

---

<sup>36</sup> Folio 21 del cuaderno principal de primera instancia

- b) Certificación de fecha 19 de octubre de 2011<sup>37</sup>, expedida por el Concejo Municipal de Facatativá, que señaló lo siguiente:

*“Que el proyecto de acuerdo No. 012 sobre la **“POR MEDIO DEL CUAL SE REVISIÓN AJUSTE Y MODIFICACIÓN DE FORMA EXCEPCIONAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ”** No se le realizo (sic) **CABILDO ABIERTO**. Previamente a su estudio y análisis. Siendo presidente el honorable Concejal Luis Carlos Casas Alvarado”*

- c) Respuesta de petición entregada por el Presidente del Concejo de Municipal de Facatativá, el doctor José Ricardo Bermúdez Cárdenas, de fecha 26 de septiembre de 2011<sup>38</sup>, en la que se señaló lo siguiente:

*“Atendiendo su solicitud radicada con fecha Septiembre 23 del presente año, cordialmente me permito en manifestarle que el tramite (sic) de **CABILDO ABIERTO**, está consagrado en el capítulo (sic) IV en su artículo (sic) 154 del reglamento interno del Concejo Municipal de Facatativá.*

*Dicho cabildo abierto no fue solicitado por la ciudadana, con anticipación a la cesión ordinaria donde se aprobó el proyecto de acuerdo No. 012 hoy Acuerdo 009 de 2011 **“REVISIÓN AJUSTE Y MODIFICACIÓN DE FORMA EXCEPCIONAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL”**. En su aprobación se dio fiel cumplimiento en la ley.”*

- d) Respuesta de petición entregada por el Presidente del Concejo de Municipal de Facatativá, el doctor José Ricardo Bermúdez Cárdenas, de fecha 13 de octubre de 2011<sup>39</sup>, en la que se señaló lo siguiente:

*“Atendiendo su solicitud radicada con fecha Septiembre 23 del presente año, cordialmente nos permitimos en manifestarle que no*

---

<sup>37</sup> Folio 22 del cuaderno principal de primera instancia

<sup>38</sup> Folio 23 del cuaderno principal de primera instancia

<sup>39</sup> Folio 24 del cuaderno principal de primera instancia

se realizó (sic) **CABILDO ABIERTO**, al proyecto de Acuerdo No. 012 sobre la **REVISIÓN AJUSTE Y MODIFICACIÓN DE FORMA EXCEPCIONAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**, por cuento (sic) no fue solicitado”

En suma, de lo anterior, se evidencia que, dentro del presente proceso judicial, esta Corporación se ratifica en lo que señaló en el auto que resolvió el recurso de apelación frente a la solicitud de medida cautelar de suspensión del Acuerdo Municipal nro. 09 de 2011, por medio del cual se revisó, ajustó y modificó de forma excepcional el POT, así:

*“En ese orden de ideas, para la Sala resulta clara la transgresión de las normas legales invocadas por el actor, por cuanto, en el trámite de la expedición del acto acusado, esto es, de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, no se realizó el Cabildo Abierto de que trata la Ley 507 de 1999, lo cual era una obligación en cabeza del Concejo Municipal, de conformidad con lo expuesto en la Ley 388 de 1997<sup>40</sup>(negrilla fuera del texto).*

De lo anterior, se advierte que contrario a lo manifestado por los recurrentes en su escrito de apelación, no existió una errónea interpretación de lo dispuesto en la Ley 507 de 1999, por parte del Tribunal en primera instancia.

En consecuencia, esta Sala concluye que el Acuerdo Municipal nro 09 de 2011, expedido por el Concejo Municipal de Facatativá, está viciado de nulidad por violación del artículo 2 de la Ley 507 de 1999, por lo que se debe confirmar la decisión objeto de apelación, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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,

## **FALLA**

---

<sup>40</sup> Folios 5 a 9 cuaderno de apelación de auto - Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 09 de agosto de 2012. M. P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Actor: Jesús Ángel Fierro Ávila.

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 24 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera Subsección “C” en Descongestión que accedió las pretensiones de la demanda, según las razones analizadas en la parte considerativa.

**SEGUNDO: DEVOLVER:** el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado