



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO**

Sogamoso, seis (06) de mayo del año dos mil veintidós (2022)

*Referencia:* Nulidad y Restablecimiento del derecho  
*Radicación:* 15759333300220210001200  
*Demandante:* Carlos Fernando Torres Mendoza y TESAMCOL SAS ESP  
*Demandado:* Municipio de Tibasosa

## 1. ASUNTO

Corresponde al Despacho<sup>1</sup> decidir de fondo la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, mediante sentencia en primera instancia.

## 2. PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, el señor Carlos Fernando Torres Mendoza a nombre propio y en representación legal de la sociedad TESAMCOL S.A.S E.S.P, actuando por intermedio de apoderado judicial, pretende se declare la nulidad de las respuestas brindadas por el Municipio de Tibasosa, a través de las cuales se negaron las peticiones de la parte demandante dirigidas a la incorporación de polígonos y uso del suelo del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS- en la actualización del nuevo Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT-, el cual fue objeto de modificación, la revocatoria de la Resolución 530 de 2019 mediante la cual se modificó el PGIRS del Municipio de Tibasosa y la incorporación de polígonos del inmueble identificado como figura 8, predio 2 ubicado en la vereda de *Ayalas Alto* en el nuevo EOT, contenidas en los siguientes documentos:

- Oficio de respuesta No. 1656 de fecha 20 de noviembre de 2019, suscritos de manera conjunta por las Secretarías de Planeación y Desempeño Institucional y la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente.
- Oficio No. 1740 del 06 de diciembre de 2019, que de resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el anterior, suscrito por los mismos funcionarios.
- Oficio No. 0395 del 25 de febrero de 2020 suscrito por la Alcaldesa encargada del Municipio de Tibasosa, que desata el recurso apelación.

Solicita que se declare que la demandada debe hacer efectiva a la incorporación del nuevo EOT, los polígonos del área que fue aprobada y adoptada, del inmueble identificado como figura 8, predio 2 ubicado en la vereda de *Ayalas Alto* del municipio de Tibasosa, coordenadas 1.117.230,549 1.129.635,590 o las coordenadas que correspondan según el nuevo EOT, el que se presentó, postuló y el cual fue objeto de socialización dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del mismo municipio adoptado mediante la resolución 232 de 28 de marzo de 2019.

---

<sup>1</sup> Una vez establecida la inexistencia de causales de nulidad que invaliden lo actuado y la estructuración de los presupuestos procesales para ello (Son aquellos requisitos que deben estar presentes en todo proceso, para que al Juez le resulte posible proferir una sentencia de mérito con efectos de cosa juzgada material, sobre las pretensiones y excepciones propuestas. Ellos son: a) demanda en forma; b) competencia; c) capacidad para ser parte; e) capacidad procesal y f) legitimación en la causa).

A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene al Municipio de Tibasosa el pago indexado de los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, calculados en la suma \$61.600.000, según se discrimina en la demanda.

### 3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los supuestos fácticos que respaldan las pretensiones de la demanda refieren que (fls.2-10 arch.02), mediante resolución No. 232 de 28 de marzo de 2019, el municipio de Tibasosa adoptó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS-.

Agrega que el aquí demandante señor Carlos Fernando Torres Mendoza y otras personas conformaron la sociedad TESAMCOL SAS ESP, la cual adquirió un predio en el mes de agosto de 2019, el cual se identifica como *figura 8, predio 2, ubicado en la vereda Ayalas Alto* del municipio de Tibasosa y que fue presentado y postulado en la socialización de dicho PGIRS. Al respecto menciona que la propuesta se elevó de forma verbal ante el grupo técnico de PGIRS, para efectos de ser incluida dentro del programa: *“Aprovechamiento actividades enfocadas al tratamiento y aprovechamiento de los residuos generados en el municipio de Tibasosa”*.

Agrega que al demandante se comunicó la viabilidad de la iniciativa, por lo que asegura, le solicitaron la postulación de los predios para el desarrollo de las actividades de tratamiento y aprovechamiento de la fracción orgánica, que fueron socializadas dentro del Comité o Grupo Coordinador de PGIRS; así como fueron socializadas por los demás invitados, las actividades de tratamiento y disposición transitoria a realizar por la Empresa de Servicios Públicos de Tibasosa y las actividades de manejo de residuos de construcción y demolición también conocidas como *“escombreras”*.

Señala la demanda que, con resolución No. 530 de 9 de agosto de 2019, la Alcaldía de Tibasosa adicionó la resolución No. 232 de 2019, en el sentido de contemplar que el municipio podría hacer modificaciones o actualizaciones del PGIRS. Sostiene que en documento del 10 de octubre de 2019 se le comunica al Secretario de Planeación del Municipio sobre la modificación de las áreas de disposición de residuos sólidos y de residuos de construcción y demolición.

Agrega que el señor Torres Mendoza, inconforme con las decisiones antes descritas, el día 28 de octubre de 2019 radicó derecho de petición ante los Secretarios de Planeación y de Desarrollo y Medio Ambiente de Tibasosa, solicitando, entre otros aspectos, la incorporación al nuevo Esquema de Ordenamiento Territorial y de acuerdo a la cartografía que actualmente se está usando para la actualización del mismo, de los polígonos del área que fue socializada, aprobada y adoptada mediante Resolución 232 de 28 de marzo de 2019, que se identifica dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-, aunado a ello, solicitó le fueron informadas las razones por las que se propusieron áreas para el tratamiento de residuos sólidos diferentes a las que ya habían sido socializadas.

Refiere que el 20 de noviembre de 2019 los Secretarios antes citados, dieron respuesta a su petición, manifestado que el predio identificado como *figura 8, predio 2 vereda de Ayalas* con coordenadas allí indicadas, fue objeto de modificación y su consideración fue la posibilidad que para el tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos, se permitiera en cualquier predio con uso de suelo industrial, generando de esta manera la primacía de interés general sobre el particular y no de manera arbitraria, pues las modificaciones se realizaron teniendo en cuenta aspectos técnicos-ambientales y a las recomendaciones emanadas de la CAR, además, en dicha respuesta se puso de presente que el municipio ya cuenta con la aprobación de las determinantes ambientales, según acta de concertación que data del 10 de octubre de 2019.

Menciona que el demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra a la respuesta dada por el municipio de Tibasosa, el cual fue resuelto sin reponer el 06 de diciembre de 2016.

En cuanto al recurso de apelación, afirma que como la Alcaldía municipal de Tibasosa no se pronunció dentro del término legal, el actor presentó acción de tutela, en cuyo trámite de segunda instancia, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Duitama amparó los derechos fundamentales invocados, y con ocasión a ello, la Alcaldía de Tibasosa, a través de acto administrativo de 25 de febrero de 2020 resolvió el recurso de alzada en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

Conforme a lo expuesto, la parte demandante considera que los actos administrativos y respuestas dadas por el municipio de Tibasosa desconocen de manera arbitraria la normatividad vigente, además incurrieron en irregularidades al pretender asignarle un uso de suelo condicionado para prestar servicios públicos domiciliarios a un área que se adoptó dentro del PGIRS, como sitio para el manejo de los residuos de construcción y demolición o RCD que tiene su propia reglamentación, cual es la resolución 472 de 2017, que nada tiene que ver ésta actividad con lo señalado en la ley 142 de 1994 de servicios públicos domiciliarios.

Se precisa que en la demanda también se hace alusión a un concepto emitido por la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental de Tunja, así como a una respuesta dada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del trámite de la acción de tutela antes relacionada, de la misma manera se mencionó que el demandante realizó una petición ante Corpoboyacá y que puso en conocimiento de los integrantes de los grupos Coordinador y Técnico de PGIRS de Tibasosa los hechos acaecidos, esto último contestado mediante oficio de 27 de noviembre de 2020, en el cual le informan al actor que el PGIRS no ha sido modificado a la fecha, lo anterior en los hechos enlistados en los numerales 42 a 48.

Entonces se concluye que los actos administrativos contravienen la Constitución y la ley, además se afirma que la resolución 530 de 2019 carece de motivación, del mismo modo, arguye que la demandada pretende incurrir en una práctica desleal cual es el volteo de tierras dentro del EOT, al intentar dar un uso de suelo a áreas que no hacen parte de la Resolución 232 de 28 de marzo de 2019 que adoptó el PGIRS y ubicarlas en suelo de uso industrial, desconociendo las directrices de la Resolución 2727 de 2011 emitida por Corpoboyacá.

Bajo este contexto, considera la parte demandante que al no acceder a la petición elevada en el sentido de hacerse efectivo la incorporación de los polígonos al nuevo EOT, del *predio 2 vereda Ayalas*, se le causan daños y perjuicios, teniendo en cuenta que se le está excluyendo de las áreas que destinó el municipio para el tratamiento y aprovechamiento de residuos orgánicos, las cuales necesariamente deben corresponder a las socializadas y aprobadas, y que deben armonizarse e incorporarse en el EOT del municipio, esto es, las áreas contenidas en los documentos soportes de la Resolución 232 de 28 de marzo de 2019, que a la postre fueron variados de forma arbitraria, unilateral e ilegal.

#### **4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

En sentir del demandante, con la expedición de los actos administrativos demandados se transgredieron las siguientes disposiciones (*fls. 14-30 arch.02*):

De orden Constitucional: Preámbulo, y los Arts. 2, 4, 25, 29, 333 y 365.

De orden legal: Ley 1437 de 2011 Arts. 1 y 138, Ley 142 de 1994 artículo 14 numeral 14.24, ley 1450 de 2011, ley 1753 de 2015, ley 689 de 2001, Decreto 2981 de 2013, Decreto 1077 de 2015, Decreto 1784 dje 2017 y Decreto 1076 de 2015

Reglamentarias: Resolución 754 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Resolución 2727 de 2011 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Resolución 232 del 28 de marzo de 2019 del Municipio de Tibasosa y las demás disposiciones concordantes.

También refiere el Documento COMPES 3874 de 2016, la Circular externa 03814 de 2018 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Oficio No 160-014742 de 2017 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la Circular 034 de 2019 de la Procuraduría Regional de Boyacá.

Entonces la demanda cita el preámbulo y los artículos constitucionales antes enunciados, para así concluir, entre otros aspectos, que los funcionarios de la Administración municipal, al no incorporar dentro del nuevo esquema de ordenamiento territorial de los polígonos del predio que se identifica dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el predio aquí referido según el EOT adoptado a través de la resolución 232 del 28 de marzo de 2019, transgrede el derecho fundamental al debido proceso del demandante.

Siguiendo esa línea, asegura que las áreas destinadas para el tratamiento y aprovechamiento de los residuos orgánicos deben corresponder a los socializados y aprobados, las que a su vez deben armonizar con el EOT del municipio. También se cita el Art. 335 de la C.P, frente al cual enfatiza que el epicentro de la teoría del servicio público ha dejado de ser el Estado, y ahora es el ciudadano.

Así mismo, al abordar el concepto de violación frente a las normas del CPACA, inicia señalando que la accionada burló la ley, sosteniendo que los yerros cometidos derivan en una falsa motivación y en desviación de poder.

Luego de citar las normas enunciadas al inicio de este acápite, y como complemento de lo anterior, indicó que los actos administrativos enjuiciados configuran **desviación de poder**, pues arguye que la finalidad que motivó la expedición de los actos atacados se apartan del interés general y desconocen disposiciones del constituyente primario y el legislador, dado que se apartan de la normatividad del PGIRS, pues la modificación y/o actualización de este Plan debe seguir los lineamientos de la resolución 754 de 2014 del Ministerio de Vivienda.

Aunado a ello, señala que se incurre en irregularidades al pretender asignarle un uso de suelo condicionado para prestar servicios públicos domiciliarios a un área que se adoptó dentro del PGIRS, como sitio para el manejo de los residuos de construcción y demolición o RCD que tiene su propia reglamentación, esto es la resolución 472 de 2017, que no tiene relación con lo señalado en la ley 142 de 1994 de servicios públicos domiciliarios.

Menciona que la desviación es manifiesta cuando afirman que se realizó el proceso de concertación Interinstitucional de las Determinantes Ambientales ante Corpoboyacá, así como cuando sin justificación legal sostienen que con el fin de obtener la cartografía que contenía la identificación de las áreas potenciales, al realizar el equipo consultor Unión Temporal Tibasosa 2016 el cruce de la cartografía con riesgos presentó inconsistencias y evidenció el manejo de la cartografía EOT de 2000 y no la cartografía de la actualización del EOT.

Del mismo modo, por la debida incorporación de los documentos y cartografía que hacen parte integral de la actualización del EOT, al no hacerse efectiva la incorporación de los polígonos al nuevo EOT, *predio 2 vereda Ayalas Alto*, cuyas respuestas no fueron de ninguna manera satisfactorias.

También sustenta la desviación de los actos acusados, por cuanto considera que los documentos soportes de la Resolución 232 de 28 de marzo de 2019 fueron variados de forma arbitraria, unilateral e ilegal, dilatando así la emisión de una solución al pedimento del aquí actor.

Seguidamente en la demanda se planteó el reparo de **falsa motivación**, la cual sustenta en afirmar que la entidad demandada no atendió en debida forma la petición del señor Torres Mendoza, pues la respuesta dada no corresponde a la realidad, además itera que no se dio cumplimiento a la resolución Nro. 0232 de 2019, al no incorporar dentro el EOT los polígonos de las áreas para el tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos del predio objeto de la *Litis*.

Señala que se desconocieron de manera arbitraria las peticiones realizadas por el demandante, pues las respuestas se fundamentaron en un acto administrativo creado a propósito entre la fecha de adopción del PGIRS y el oficio signado 10 de octubre de 2019, con falsa motivación y desconociendo directrices de carácter legal y reglamentario.

Reitera que las modificaciones realizadas fueron producto de inconsistencias en el cruce de cartografías con riesgos; la cartografía utilizada es del año 2000 y no la que se está utilizando para el nuevo EOT, sostiene además que no evidenciaron riesgos en el área propuesta dentro del PGIRS al predio ubicado en la vereda de *Ayalas Alto*. Aduce nuevamente que la entidad territorial puede actualizar, pero no cambiar el EOT, porque no tiene competencia para ello. En ese orden, las empresas consultoras HIDROLAB y UNION TEMPORAL TIBASOSA 2016 encargadas de la actualización del EOT, no tienen las facultades ni los atributos para proponer y participar en modificaciones al PGIRS sin fundamentos de carácter técnico ni legal.

Por consiguiente, considera que está demostrado que el demandante sí tiene derecho a que se haga efectiva la incorporación de los polígonos al nuevo EOT del municipio de Tibasosa, *predio 2 vereda Ayalas Alto*, como lo solicitó en su derecho de petición.

## 5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Municipio de Tibasosa**, a través de apoderada judicial contestó la demanda (*arch. 14 fls. 5-15*), en el que reconoce como ciertos varios de los hechos y en otros señala que deben probarse. En ese contexto, niega que el demandante haya elevado en forma verbal ante el grupo técnico PGIRS su postulación para ser incluido dentro del programa *“Aprovechamiento actividades enfocadas al tratamiento y aprovechamiento de los residuos generados en el municipio de Tibasosa”* y en ese orden niega que se le haya comunicado viabilidad, lo que debe probarse.

Desconoce que el área del predio adquirido por la sociedad demandante haya sido aprobada dentro del PGIRS, pues la inclusión de dichos polígonos al EOT se realizó hasta el 10 de octubre de 2019, según lo señalado en el hecho 11 de la demanda.

Sostiene que las decisiones adoptadas por la administración municipal no fueron irregulares. Desconoce parte del contenido referido en la demanda en cuanto al derecho de petición y a los recursos interpuestos por el actor, puntualmente lo indicado en los hechos 16 y 26.

Afirma que la respuesta dada al derecho de petición y sus recursos no constituyen actos administrativos, y niega que las mencionadas respuestas sean arbitrarias y desconozcan la normatividad vigente; dice que no es cierto que con la resolución No 530 de 2019 se pretenda realizar una práctica desleal.

Itera que el demandante no presentó, ni postuló, ni socializó el predio dentro del PGIRS, además, de acuerdo a la escritura pública de compraventa, no tiene una destinación específica y no es intrínseca la destinación que el demandante le quiere dar; agrega que los daños enunciados en la demanda no son imputables a la Alcaldía de Tibasosa.

Luego aduce que no es posible ambientalmente incorporar al EOT los polígonos con coordenadas 1.117.230,549 1.129.635,590.

Como razones de defensa y con fundamento en la aludida improcedencia de la acción, establece que a la entidad territorial no se le puede endilgar responsabilidad con relación a la compraventa del predio aquí referido toda vez que el señor Torres Mendoza como miembro del grupo Coordinador PGIRS tenía conocimiento de las actuaciones que se estaban adelantando al respecto, y ante la concertación con Corpoboyacá se tuvo que excluir dicho predio.

La apoderada de la demandada planteó la excepción previa de indebida representación judicial, la cual fue declarada no probada en auto de 19 de julio de 2021 (*arch.19*), además formuló las siguientes excepciones:

- *La respuesta a los derechos de petición no constituye actos administrativos*
- *Improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho*
- *Conflicto de intereses por el demandante*

## **6. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue radicada el 01 de diciembre de 2020 en el Circuito de Duitama (*carpeta 04TramiteJuzgadoDuitama*) y remitida por competencia a los juzgados Administrativos de Sogamoso (*arch.03*), correspondiéndole a este Despacho Judicial, según reparto efectuado el 01 de febrero de 2021 (*arch.01*). Por auto de 22 de febrero de 2021 se inadmite la demanda (*arch.05*), y una vez subsanada, por auto de 23 de marzo hogaño, se dispuso su admisión (*arch.09*).

Surtido el traslado de las excepciones formuladas en la contestación de la demanda de la entidad accionada, por auto del 19 de julio de 2021, el Despacho dispuso declarar no probada la excepción previa de *indebida representación judicial* (*arch.19*).

Por auto del 21 de septiembre de 2021 se dispuso resolver este asunto por sentencia anticipada, por tanto, se decidió sobre las pruebas, se fijó el litigio y ordenó correr traslado para alegar por el término de 10 días, el cual también se concedió al Ministerio Público para emitir concepto, de considerarlo pertinente (*arch.21*).

## **7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **parte demandante**, presentó sus alegaciones finales (*archivo 23*) afirmando que se encuentran probados los hechos aducidos en la demanda, rarificándose de cada uno los hechos y los documentos que obran en el expediente y refiriéndose a la no prosperidad de las excepciones propuestas por el municipio de Tibasosa, destacando que la apoderada del municipio allega algunos documentos públicos falsificados y modificados relacionados con la pertenencia del demandante al Grupo Coordinador del PGIRS, situación que fue denunciada ante la Fiscalía.

Del mismo modo, la apoderada del **municipio de Tibasosa** centra sus alegatos de conclusión (*archivo 24*) en que no se demostró que el predio objeto de esta *Litis* haya sido socializado dentro del PGIRS adoptado a través de la resolución No. 232 de 2019, en cumplimiento de la resolución No. 754 de 2014. Aunado a ello, indica que no probó que haya elevado la petición de manera verbal ante el grupo técnico PGIRS, como anunció en la demanda.

Señala que el demandante no probó que el área comprada por la mencionada escritura pública es aprobada dentro del PGIRS, ni que el 01 de agosto de 2019 se solicitó la incorporación de los polígonos al Esquema de Ordenamiento Territorial de acuerdo con la cartografía que actualmente se está usando para la actualización del mencionado EOT.

Itera lo dicho en la demanda sobre las diferencias existentes entre lo aducido en la demanda y lo indicado en las peticiones radicadas por el accionante y después de señalar lo concerniente a las excepciones planteadas, la apoderada de la entidad se refiere a la carga y elementos probatorios; sostiene que se comprobó que las decisiones demandadas no son actos administrativos, así como el conflicto de intereses por parte del demandante, para finalmente solicitar se nieguen las pretensiones de la demanda.

La **Agente Delegada del Ministerio Público** no emitió concepto.

## **8. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico a resolver se contrae a determinar la legalidad de los actos administrativos contenidos en la respuesta de fecha 20 de noviembre de 2019, por medio del cual se negó la petición relacionada con la incorporación de los polígonos del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- del municipio de Tibasosa dentro de la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio, así como de la respuesta de fecha 06 de diciembre de 2019, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra dicha negativa, las anteriores suscritas por el Secretario de Planeación y Desempeño Institucional y por la Secretaria de Desarrollo y Medio Ambiente del Municipio de Tibasosa, y finalmente, frente a la legalidad de la respuesta suscrita el 25 de febrero de 2020 por la Alcaldesa encargada del citado Municipio, con la cual se desató el recurso de apelación.

En caso que se declare la nulidad de los actos acusados, surge un problema jurídico asociado, que concierne a verificar si se debe imponer la obligación de hacer, en sentido de ordenar la incorporación en el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tibasosa, los polígonos del área que fue aprobada y adoptada, del inmueble identificado como figura 8, predio 2 ubicado en la vereda de Ayalas Alto del municipio de Tibasosa, de propiedad del demandante y además establecer si se debe reconocer y ordenar el pago de perjuicios materiales solicitados en la demanda a favor de la parte demandante.

## **9. MARCO NORMATIVO**

### ***Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-***

Consagrado inicialmente en el Decreto 1713 de 06 de agosto de 2002 derogado por el Decreto 2981 de 20 de diciembre de 2013, este último compilado en el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*, así:

**Artículo 2.3.2.2.3.87. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS.** Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS.

El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

Así mismo, el PGIRS tendrá en cuenta entre otros, los siguientes lineamientos estratégicos:

1. *Reducción en el origen:* Implica acciones orientadas a promover cambios en el consumo de bienes y servicios para reducir la cantidad de residuos generados por parte de los usuarios. Incluye el desarrollo de acciones que fomenten el ecodiseño de productos y empaques que faciliten su reutilización o aprovechamiento, la optimización de los procesos productivos, el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización, educación y capacitación.

2. *Aprovechamiento:* Implica el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y evaluables a través del establecimiento de metas por parte del municipio o distrito.

3. *Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados.*

La implementación de los programas y proyectos establecidos en el PGIRS deberá incorporarse en los planes de desarrollo del nivel municipal y/o distrital y con la asignación de los recursos correspondientes.

La formulación e implementación del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, estará en consonancia con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial y lo establecido en este decreto. La revisión y actualización es obligatoria y deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al inicio del período constitucional del alcalde distrital o municipal.

**Parágrafo 1°.** En los estudios de factibilidad para la elaboración del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades distritales y municipales deberán garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización.

**Parágrafo 2°.** El ente territorial no podrá delegar en la persona prestadora del servicio público de aseo la elaboración, implementación y actualización de los PGIRS.

**Parágrafo 3°.** Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán adoptar la metodología para la elaboración de los PGIRS. Mientras se expide la norma de metodología, se seguirá aplicando la Resolución 1045 de 2003, en lo que no sea contrario a lo dispuesto en el presente capítulo.

Luego, el artículo siguiente indica que Las áreas potenciales que la entidad territorial seleccione y determine de acuerdo con las normas de ordenamiento territorial para la ubicación de infraestructuras para la provisión del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento, hacen parte de los bienes y servicios de interés común, los cuales prevalecerán sobre el interés particular. La formulación del PGIRS deberá contar con los estudios técnicos que soporten las decisiones adoptadas.

En lo que atañe a las obligaciones de los municipios y distritos frente a la prestación de servicio público de aseo que atañen al PGIRS y al presente asunto, se tienen:

**Artículo 2.3.2.2.3.95. Obligaciones de los municipios y distritos.** Los municipios y distritos en ejercicios de sus funciones deberán:



(...)

4. Definir las áreas para la localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento, plantas de aprovechamiento, sitios de disposición final de residuos y estaciones de transferencia, de acuerdo con los resultados de los estudios técnicos, requisitos ambientales, así como en el marco de las normas urbanísticas del respectivo municipio o distrito. (...)

12. Las demás que establezcan las autoridades sanitarias y ambientales de acuerdo con sus funciones y competencias.

(...)

Ahora bien, cabe precisar que la norma de metodología vigente corresponde a la Resolución 754 de 25 de noviembre de 2014 expedida por los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y el de Medio Ambiente y Desarrollo, a través del cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que dispone:

*ARTÍCULO 7o. ARTICULACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO CON LOS PGIRS. Una vez adoptado el PGIRS por parte de la entidad territorial, las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán articular sus Programas de Prestación del Servicio Público de Aseo con los objetivos, metas, programas, proyectos y actividades definidos en el PGIRS del municipio, distrito o región donde prestan el servicio.*

*PARÁGRAFO. En los PGIRS no se podrán imponer obligaciones a los prestadores del servicio público de aseo cuya financiación no esté asegurada de acuerdo con las metodologías tarifarias o con los recursos que sean asignados por el municipio, distrito o región.*

*ARTÍCULO 8o. ARTICULACIÓN DE LOS PGIRS CON LOS PLANES O ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. La formulación e implementación del PGIRS estará en consonancia con lo dispuesto en los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial o Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial, según el caso y lo establecido en el Decreto 2981 de 2013. Dentro de los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial, el municipio o distrito deberá determinar las áreas potenciales para la ubicación de infraestructuras para la gestión integral de residuos sólidos. PARÁGRAFO. La información contenida en el PGIRS se tendrá como insumo para la revisión del Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial.*

Se enuncian como afectados los actos administrativos expedidos por el Municipio de Tibasosa alusivos al PGIRS, a saber:

- Resolución No. 232 de 28 de marzo de 2019, emitida por el Alcalde municipal de Tibasosa, “Por la cual se adopta el documento que contiene la revisión y el ajuste al plan de gestión integral de residuos sólidos -PGIRS, del municipio de Tibasosa Boyacá” (fls.146-147 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda).

Allí, además de aprobar y adoptar el documento que contiene la revisión y ajustes al PGIRS (art.1), se designa a la Secretaría de desarrollo agropecuario, económico y medio ambiente como responsable de la implementación, seguimiento y evaluación de cada uno de los programas del PGIRS (art.3).

También se indica que la modificación y/o actualización del PGIRS podrá realizarse al inicio del período constitucional del alcalde municipal, y en caso de requerirse la actualización deberá realizarse de acuerdo a la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control de los PIGRS y expedir el acto administrativo que corresponda (art.5).

- Resolución No. 530 de 09 de agosto de 2019, emitida por el Alcalde municipal de Tibasosa, “**POR LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO QUINTO DE LA RESOLUCIÓN 232 DE 28 DE MARZO DE 2019**” (fls.151-152 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda), en la cual se dispuso:

*“Parágrafo: no obstante lo anterior el municipio de Tibasosa con fundamento en elementos eminentemente técnicos, podrá hacer modificaciones excepcionales relacionadas con la formulación e implementación de documentos de mayor complejidad como el Esquema de Ordenamiento Territorial o cuando sobre venga alguna Ley o decreto del orden nacional que así lo exija. De todas formas, cualquier modificación o actualización del PGIRS deberá realizarse de acuerdo con las metodologías y lineamientos exigidos por la Ley”*

### **Sobre los Planes de Ordenamiento Territorial - (Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT)**

Previsto en el artículo 9 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997, como *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.*

**Parágrafo.** *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.*

A su turno, sobre los determinantes y componentes, dicha norma dispone:

*Artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

*1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

a) *Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

b) *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la*

*autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*

*c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;*

*d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.*

*2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.*

*3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.*

*4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.*

*Artículo 11. Componentes de los planes de ordenamiento territorial. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:*

*1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.*

*2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.*

*3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.*

En este orden, los Arts. 24, 25 *ejusdem* indican las instancias de concertación y consulta y la aprobación de los planes de ordenamiento y el Art. 28 *ídem* consagra en su numeral cuarto, que dicho instrumento puede revisarse atendiendo el mismo procedimiento dispuesto para su aprobación y sustentado en ciertos parámetros e indicadores que allí se definen.

Lo anterior, en armonía con el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*, que en su título 2, sección 2 refiere lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial.

## **10. CASO CONCRETO**

En el *sub examine* se encuentra probado que el 28 de octubre de 2019 el aquí demandante Carlos Fernando Torres Mendoza, radicó derecho de petición ante el Secretario de Planeación del Municipio de Tibasosa (*fls.36-49 Carpeta07 AnexosSubsanacionDemanda*), en el cual solicita en primer lugar la incorporación de los polígonos del EOT de Tibasosa de acuerdo a la cartografía, según lo adoptado en la

resolución No. 232 de 2019 y que se identifica dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos como *figura 8, predio 2, vereda Ayalas Alto*.

En los demás numerales de la petición, del 2) al 6) solicita que información en relación con la decisión adoptada por la administración, de no incluir los mencionados polígonos y otros aspectos como el requisito de que se trate de área de uso industrial, la conformación de la Mesa Técnica y las decisiones adoptadas por ésta, al igual que las recomendaciones para concretar nuevas áreas, desconociendo el PGIRS DE Tibasosa adoptado en la resolución No. 232 de 201 y las directrices de Corpoboyacá dadas en la resolución 2722.

Mediante oficio del 20 de noviembre de 2019 expedido conjuntamente por el Secretario de Planeación y Desempeño Institucional y la Secretaria de Desarrollo y Medio ambiente del Municipio de Tibasosa (*fls.50-52 Carpeta07 AnexosSubsanacionDemanda*), responden:

- 1) Que la resolución No. 232 de 28 de marzo de 2019, "*Por la cual se adopta el documento que contiene la revisión y ajuste al plan de gestión integral de residuos sólidos – PGIRS, del municipio de Tibasosa Boyacá*" fue modificada por la resolución No. 530 de 09 de agosto de 2019, la cual adicionó un parágrafo al artículo quinto.
- 2) Refiere el Art. 2.3.2.2.3.87 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.
- 3) Se está adelantado los ajustes Generales al EOT vigente mediante Acuerdo 020 de 2000, a través del contrato de consultoría No. PC-MT-CMA-003-2016.
- 4) Refiere que en el marco de los Arts. 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, se realizó proceso de concertación institucional ante Corpoboyacá, entidad que instó al municipio para que realizara la incorporación del PGIRS teniendo en cuenta los análisis de riesgo, hidrogeología, flora y fauna, cuencas y amenazas (POMCA), al igual que la debida asignación del suelo.

Señala que al hacer el cruce de cartografía con riesgos se evidenciaron inconsistencias y se evidenció el manejo de la cartografía de EOT del 2000 y no la cartografía de la actualización de dicho instrumento, por lo que el 10 de octubre de 2019 se realizó la mesa técnica con el fin de superar los yerros encontrados previo a la revisión con los profesionales de las empresas consultoras, lo cual derivó en la modificación de las áreas propuestas por la empresa Consultora HidroLab.

Dice que el predio identificado como *figura 8, predio 2, vereda Ayalas Alto*, fue objeto de modificación y su consideración fue la posibilidad de que para el tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos se permitiera cualquier predio con uso de suelo industrial, generando así la primacía del interés general sobre el particular, y no de forma arbitraria como quiere hacer ver el peticionario, por lo que las modificaciones se realizaron teniendo en cuenta aspectos técnicos ambientales y recomendaciones dadas por la CAR. Finalmente indica que el municipio cuenta con aprobación de las determinantes ambientales mediante acta de concertación de 10 de octubre de 2019.

Inconforme con la respuesta, por medio de escrito radicado el 25 de noviembre de 2019, el aquí demandante interpuso recursos de reposición y en subsidio apelación contra la respuesta, escrito en el que adicionó la solicitud de revocar la resolución No. 530 de 2019, e insistió en que se de respuesta a los numerales tercero a sexto de su petición inicial. Adicionalmente, solicita se le adjunte copia de los aspectos técnicos y ambientales y de las recomendaciones dadas por Corpoboyacá, del acta de reunión de 10 de octubre de 2019, entre otros documentos y aspectos, a los que se hizo alusión en la contestación dada por los Secretarios de Planeación y Desempeño Institucional y de Desarrollo y medio ambiente del municipio de Tibasosa (*fls.53-64 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda*).

Mediante decisión adoptada el 06 de diciembre de 2019, los funcionarios precitados dispusieron no reponer el contenido del oficio de 20 de noviembre de 2019 (*fls.65-73 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda*), iterando los argumentos expuestos en su respuesta, además suministraron la documentación solicitada.

A manera de conclusión se aduce: “... que la administración municipal en ningún momento desconoció los polígonos propuestos inicialmente por la empresa Consultora Hidrolab S.A o equipo técnico del PGIRS, por el contrario, lo que se propendió fue lograr una armonización entre el PGIRS y el EOT como herramientas de planificación territorial y como criterios técnicos.”

Se demostró que en acatamiento al fallo de segunda instancia proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Duitama, dentro de la acción de tutela No. 2019-00291 promovida por el aquí actor (*fls.110-120 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda*), el 25 de febrero de 2021 la Alcaldesa encargada del municipio de Tibasosa resolvió el recurso de apelación (*fls.138-145 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda*), en el sentido de confirmar la decisión contenida en el oficio de fecha 20 de noviembre de 2019, bajo las mismos argumentos expuestos por los Secretarios de las citadas dependencias, tanto en la respuesta inicial como al desatar el recurso de reposición.

Ahora bien, a efectos de abordar el caso concreto, se precisa que el polígono identificado como *figura 8, predio 2, vereda Ayalas Alto* se incluyó como sitio para el tratamiento de aprovechamiento de los residuos orgánicos dentro de las áreas propuestas por la Consultora *HidroLab* (*Fls. 210-211 carpeta07AnexosSubsanacion Demanda*), la cual fue objeto de modificación y su consideración fue la posibilidad de que para el tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos se permitiera en cualquier predio con *Uso de Suelo Industrial*, circunstancia que también es reconocida por la entidad demandada en sus respuestas.

Entonces, aunque no se incorporaron al proceso los anexos referidos en la resolución No. 232 de 2019 (*fls.146-147 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda*) para efectos de determinar si dicho documento de diagnóstico elaborado por la consultoría fue acogido en el PGIRS, según acta de fecha 26 de febrero de 2019, en dicha oportunidad el Comité Coordinador se reunió para socializar las áreas potenciales señaladas por *HidroLab*, resultando “... una aprobación unánime de cada una de estas y proponen realizar mesas de trabajo con el Comité Técnico de Ordenamiento Territorial de Corpoboyacá, para socializar las áreas identificadas y de esta manera facilitar la incorporación del documento al EOT del municipio...”, (*fls.100-102 arch.17*).

Llama la atención la asistencia del aquí demandante, por cuanto el 09 de julio de 2019, es decir con posterioridad a dicha socialización, se constituyó la sociedad TESAMCOL SAS ESP de la que es el representante legal, la cual establece dentro de sus actividades económicas la *recolección de desechos no peligrosos*, y además se observa que esa sociedad adquirió el predio identificado con los polígonos de *figura 8, predio 2, vereda Ayalas* (*fls.328-346 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda*).

Continuando con el estudio del caso concreto y partiendo de que dicho polígono se integró a la revisión y ajustes efectuados al PGIRS a través de la resolución No. 232 de 2019, el Despacho verifica si el citado instrumento, y concretamente tal polígono, debe ser incorporado al nuevo EOT, como pretende el actor. Sobre este aspecto, conforme al marco normativo examinado en esta providencia, se advierte que los municipios pueden realizar la revisión de su instrumento de ordenamiento territorial para el caso que nos ocupa, corresponde al Esquema (EOT) del municipio de Tibasosa, lo cual no implica desconocer la integralidad que debe existir entre aquel y el PGIRS, comoquiera que la información de este último, constituye un insumo para la revisión del primero, para efectos de determinar las áreas potenciales para la

ubicación de infraestructura para la gestión de residuos sólidos, como señala la Resolución 754 de 2014.

Entonces, al ser el PGIRS un insumo del EOT, esto no implica que lo allí indicado deba incorporarse de manera automática y sin estudio alguno al EOT, pues según se enunció en el acápite alusivo al marco normativo, este plan de ordenamiento se compone de varias determinantes, destacando además la complejidad y alcance que por su naturaleza este reviste en comparación con el PGIRS.

Dicho esto y descendiendo al caso concreto, se tiene que el municipio de Tibasosa motiva los actos demandados en que la resolución No. 232 de 28 de marzo de 2019, emitida por el Alcalde municipal de Tibasosa, *“Por la cual se adopta el documento que contiene la revisión y el ajuste al plan de gestión integral de residuos sólidos -PGIRS, del Municipio de Tibasosa Boyacá”* (fls.146-147 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda), la cual fue modificada por la Resolución No. 530 de 09 de agosto de 2019, emitida por el mismo funcionario, *“Por la cual se adiciona un párrafo al artículo quinto de la resolución 232 de 28 de marzo de 2019”* (fls.151-152 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda).

Se advierte que, si bien la resolución No. 232 de 2019 indica que la **modificación** y/o actualización del PGIRS podrá realizarse al inicio del período constitucional del alcalde municipal, y el párrafo adicionado prevé: *“No obstante lo anterior el municipio de Tibasosa **con fundamento en elementos eminentemente técnicos, podrá hacer modificaciones excepcionales relacionadas con la formulación e implementación de documentos de mayor complejidad como el Esquema de Ordenamiento Territorial** o cuando sobre venga alguna Ley o decreto del orden nacional que así lo exija. De todas formas, cualquier modificación o actualización del PGIRS deberá realizarse de acuerdo con las metodologías y lineamientos exigidos por la Ley”*

Acorde con lo anterior, según las respuestas dada por la entidad demandada, el trámite de modificación obedeció a que, en virtud a la revisión del PGIRS, efectuada con el fin de realizar la incorporación de dicho documento al EOT, se evidenció que las áreas propuestas fueron presentadas conforme a la cartografía del año 2000, lo que generó conflicto en cada área propuesta de acuerdo a la cartografía adelantada para la actualización del EOT. En consecuencia, la modificación tuvo relación *con la formulación e implementación de documentos de mayor complejidad como el Esquema de Ordenamiento Territorial*, como se dispuso en el párrafo en comento.

Respecto a si dicho trámite de modificación se fundamenta *en elementos eminentemente técnicos*, la entidad demandada aduce que se están adelantado ajustes al EOT a través del contrato de consultoría PC-MT-CMA-003-2016, cuyo objeto es *“Actualizar, revisar y ajustar generalmente el esquema de ordenamiento territorial acorde a la ley 388 de 1997, realizando e incorporando la caracterización vial. res. 1067 de 2015, la gestión del riesgo decreto 1087 de 2014 al EOT del municipio de Tibasosa Boyacá”*.

También refiere que la modificación se dio en atención a aspectos ambientales, al respecto en el acta de concertación de asuntos ambientales (fls.27-65 arch.14) registra varias mesas de concertación realizadas entre la autoridad ambiental y el ente territorial en las que se abordaron varios aspectos del EOT, allí se indica que las franjas de protección serán implementadas a las áreas potenciales determinadas en el PGIRS, será medida de manera paralela en su perímetro (fls.52 arch.14).

Adicionalmente, el ente territorial expuso un inconveniente relacionado con la cartografía usada para la definición de las áreas potenciales en el PGIRS y la que debe implementarse con la actualización que se está tramitando del EOT, manifestando que los mismos, se encontraron en el *Mapa – Riesgos – Amenazas – Flora – Fauna*, la cual derivó en un conflicto de usos de carácter ambiental (Fls. 142-143 carpeta07AnexosSubsanacionDemanda), situación que no fue desvirtuada por el

demandante, ni siquiera con el concepto de consideraciones técnicas sobre la inclusión del PGIRS en la revisión y ajuste del EOT (Fls.129-137 carpeta07Anexos SubsanacionDemanda).

Al respecto se tiene que este documento, en cuanto al aspecto de amenazas naturales y de flora y fauna, fue analizado de cara al EOT del año 2000 (Fl.135-136), limitándose a indicar frente a la actualización del EOT, que:

*“.. Según el estudio de revisión y ajuste general del EOT; en proceso de elaboración, el predio objeto se encuentra en un área clasificada como de baja amenaza por fenómenos de remoción en masa, de igual forma el área es de baja amenaza por incendios, sin embargo, parte del entorno; presenta amenaza media por fenómenos de remoción en masa y de igual forma amenaza por incendio...”*

Lo anterior, sin allegar la cartografía analizada, ni los documentos que sirvieron de fundamento para arribar a dicha conclusión y que permitan al Despacho efectuar un estudio integral de dicha prueba. A eso se suma que el designado que elaboró el concepto, no acreditó su profesión de arquitecto que aduce, como tampoco su idoneidad para emitir un concepto de esa naturaleza técnica, concretamente sobre asuntos ambientales alusivos a flora y fauna, ni tampoco relaciona su experiencia laboral que sumariamente respalde su idoneidad.

Por su parte, el Municipio de Tibasosa aduce en las respuestas demandadas que el predio identificado como *figura 8, predio 2, vereda Ayalas Alto*, fue objeto de modificación, en atención y su consideración fue la posibilidad de que para el tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos, se permitiera cualquier predio con uso de suelo industrial, argumento que no fue desvirtuado por el demandante.

Se tiene entonces que en el *sub examine* el municipio de Tibasosa efectuó una *modificación excepcional* en atención a la *formulación e implementación de documentos de mayor complejidad como el Esquema de Ordenamiento Territorial*, según lo consagra el parágrafo adicionado al Art. 5 de la resolución No. 232 de 28 de marzo de 2019.

Por otro lado, el Despacho no pierde de vista que el parágrafo adicionado a través de la resolución No. 530 de 2019, señala que: *“...cualquier modificación o actualización del PGIRS deberá realizarse de acuerdo con las metodologías y lineamientos exigidos por la Ley”*, sin embargo, la parte demandante no determinó concretamente qué metodologías y lineamientos no fueron observados por la entidad, salvo el relativo a la oportunidad para realizar la actualización del PGIRS de que trata la resolución No. 754 de 2014 expedida por el Ministerio de Vivienda, sobre lo cual el Despacho dirá que en virtud al mencionado parágrafo adicionado, existe una excepción para que la modificación y/o actualización se realice en una oportunidad diferente al inicio del período constitucional del alcalde municipal, como allí se estipula, y como se pudo evidenciar en precedencia, el Municipio de Tibasosa atendió los requisitos que sustentan tal modificación excepcional.

En relación con lo anterior, el demandante también afirma que la resolución No. 530 de 09 de agosto de 2019, a través de la cual se adicionó un parágrafo la resolución No. 232 de 28 de marzo de 2019, fue expedida con desviación del poder y desconociendo directrices legales y reglamentarias, sin embargo, el Despacho advierte que el referido acto administrativo de carácter general, no es objeto de debate en el presente asunto, pues la controversia aquí suscitada, se limita a los actos administrativos de contenido particular y concreto vertidos en la respuesta emitida por funcionarios del Municipio de Tibasosa, con destino al señor Carlos

Fernando Torres Mendoza, por tanto, la resolución Nro. 530 de 2019 se encuentra amparada con la presunción de legalidad, en virtud al Art. 88 del CPACA.

Con estas consideraciones, el Despacho pasa a pronunciarse sobre los reparos formulados por el actor (*arch.02 fls.26 a 30*). Veamos.

En primer lugar, en relación a la presunta *DESVIACIÓN DEL PODER*, la demanda indica que las respuestas dadas por la entidad demandada controvierten normas legales y constitucionales, por cuanto la modificación y/o actualización del PGIRS debe seguir estrictamente los lineamientos de la resolución No. 754 de 2014 expedida por el Ministerio de Vivienda, los cuales fueron atendidos al expedir la resolución No. 232 de 28 de marzo de 2019, cuya revisión debe realizarse al inicio de cada periodo constitucional del Alcalde Municipal, siempre y cuando exista una justificación técnica que incluya, entre otros, cambios en las proyecciones de la población o en la generación y composición de residuos sólidos.

Señala que tales respuestas se fundamentaron en la resolución No. 530 de fecha 9 de agosto de 2019, la cual afirma, fue expedida con desviación del poder y desconociendo directrices legales y reglamentarias. Agrega que se incurre en irregularidades al pretender asignarle un uso de suelo condicionado para prestar servicios públicos domiciliarios a un área que se adoptó dentro del PGIRS, como sitio para el manejo de los residuos de construcción y demolición o RCD.

Frente al argumento planteado por la entidad alusivo a la cartografía, el demandante considera que dicha explicación justifica ilegalmente que por tal falencia, el día 10 de octubre de 2019 se realizó la mesa técnica con el fin de superar los yerros encontrados previo a la revisión con las empresas consultoras, actuación que demandó la modificación de las áreas propuestas por la empresa consultora *HidroLab* y la debida incorporación de los documentos y cartografía que hacen parte integral de la actualización del EOT.

Sobre este reproche, en efecto como lo indica la demanda, la *actualización* del PGIRS debe ceñirse a los lineamientos de la resolución Nro. 754 de 2014 proferida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin embargo, como ya adujo en esta providencia, la *modificación* del PGIRS de Tibasosa se sustentó en el parágrafo adicionado al Art. 5 de la resolución Nro. 232 de 2019, retirando al respecto que la resolución Nro. 530 de 2019 con la cual se adicionó dicho parágrafo se encuentra amparada con la presunción de legalidad.

En ese orden de ideas, tampoco constituye reparo alguno frente a los actos administrativos aquí discutidos, las aludidas irregularidades dirigidas a asignarle un uso de suelo condicionado para prestar servicios públicos domiciliarios a un área que se adoptó dentro del PGIRS, como sitio para el manejo de los residuos de construcción y demolición o RCD, pues tal circunstancia no fue argumentada en las respuestas dadas por la administración municipal, ni atañe estrictamente a la modificación del polígono que nos ocupa, el cual se incluyó inicialmente como área potencial para el tratamiento de aprovechamiento de los residuos orgánicos y no de construcción y demolición.

Sobre el argumento expuesto por el municipio demandado atinente a que al hacer el cruce de cartografía con riesgos se evidenciaron inconsistencias y se evidenció el manejo de la cartografía de EOT del 2000 y no la cartografía de la actualización del EOT, lo cual a criterio del demandante constituye una justificación ilegal de la mesa técnica llevada a cabo el día 10 de octubre de 2019, el Despacho observa que el



demandante no desvirtuó la existencia de las inconsistencias relativas a los riegos existentes entre las dos cartografías del EOT.

Por otro lado, considera el Despacho que dichas inconsistencias justifican la mesa técnica realizada el 10 de octubre de 2019, si se tiene en cuenta que conforme a la Resolución 232 de 2019, las actividades de coordinación, implementación y seguimiento del PGIRS fueron designadas a la Secretaría de desarrollo agropecuario, económico y medio ambiente (Art.3). Así mismo, la Secretaría de Planeación Municipal fue encargada de realizar los reportes ante la Superintendencia de Servicios Domiciliarios (Art.4), siendo estas dos carteras las que participaron en dicha mesa, según se extrae del contenido del oficio que reposa en el expediente, en el que se incluye además que, las áreas concertadas deben guardar "... *relación a la cartografía actualmente usada para la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipal...*" (fls.148-150 Carpeta07AnexosSubsanacionDemanda), lo cual reitera que la negativa a proceder con la inclusión del polígono referido a la actualización del EOT devino de aspectos evidenciados durante el trámite de concertación de dicha actualización.

Aunado a ello, si bien tales inconsistencias conllevaron a la modificación de varias de las áreas propuestas por la empresa Consultora *HidroLab*, entre ellas la correspondiente al predio identificado como *figura 8, predio 2, vereda Ayalas Alto*, vale insistir en que tal variación se sustenta en el párrafo adicionado al Art. 5 de la resolución 232 de 2019, que se acompaña con la consonancia que debe existir entre el PGIRS y el EOT, entre otra normativa ya enunciada en esta providencia.

De contera, y dado que la *DESVIACIÓN DE PODER* se fundamenta en el propósito de buscar una finalidad contraria a la fijada por el ordenamiento jurídico, precisa el Despacho que no se demostró, ni se avizora la configuración de esa causal de nulidad en los actos administrativos controvertidos objeto de controversia, en ese sentido el reproche formulado no prospera.

En segundo lugar, frente a la presunta *FALSA MOTIVACIÓN*, sostiene la demanda que el acto impugnado se aparta de la realidad legal y jurisprudencial, por lo que amerita la solicitud de nulidad.

Agrega que la petición elevada por el señor Torres Mendoza no fue debidamente atendida por la entidad demandada, desconociendo de forma arbitraria la normatividad vigente además acusa de insuficientes tales respuestas, indicando además que tanto la respuesta dada al recurso de como aquella que resolvió el recurso fueron una misma respuesta y que no corresponden a la realidad.

Menciona que la entidad demandada no acató el acto administrativo contenido en la resolución 0232 del 28 de marzo de 2019, en virtud a que no fueron incorporados dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial y dada la cartografía actual, los polígonos de las áreas para el tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos del predio que se identifica dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos como como *Figura 8. Predio 2 Vereda Ayalas Alto*.

Adicionalmente arguye que la demandada desconoció las determinantes señaladas en la Resolución 2727 de 2011 artículo 32 que hacen referencia a Áreas de Protección de Infraestructura para Servicios Públicos, pasando por alto las áreas del PGIRS que fueron adoptadas por el Municipio.

Itera lo correspondiente a la irregularidad atinente al uso de suelo condicionado para prestar servicios públicos domiciliarios a un área que se adoptó dentro del PGIRS, como sitio para el manejo de los residuos de construcción y demolición o RCD, así

mismo, lo concerniente a que las modificaciones se soportaron en argumentos que no son válidos, pues indica que conforme al cruce de las dos cartografías, la antigua y la actual, efectuada por un experto en el tema no se evidenciaron riesgos en el área propuesta dentro del PGIRS al predio que nos ocupa. Aunado a lo anterior, manifiesta que si aquella cartografía no corresponde con las actualmente es función propia de la autoridad de ordenamiento territorial o a través de la consultoría contratadas para el proyecto del EOT actualizarla, pero nunca cambiarla porque no tiene competencia para ello.

Respecto a la presunta mesa técnica realizada el 10 de octubre de 2019 a fin de superar los yerros encontrados, precisa que tal situación fue puesta en conocimiento de diferentes órganos de control, quienes han venido realizando seguimientos a la implementación de las actividades señaladas en el PGIRS municipal, con base en lo cual reafirma que las empresas consultoras encargadas de la actualización del EOT, no tienen las facultades ni los atributos para proponer y participar en modificaciones al PGIRS.

Referente a los mapas de riesgos con la actual cartografía, asegura que estos no existen y aduce no haber recibido soportes de ello. Concluye entonces que el demandante sí tiene derecho a que se haga efectiva la incorporación de los polígonos al nuevo EOT del municipio de Tibasosa, luego sostiene que los actos acusados están totalmente viciados con falsa motivación, por lo que las pretensiones están llamadas a prosperar.

Partiendo de la argumentación en comento, y lo atinente a que la respuesta dada por la entidad no atendió debidamente la petición, el Despacho recuerda que el problema jurídico de centra en la modificación del PGIRS la cual impacta en la inclusión de las áreas dentro del EOT, por lo que lo concerniente a informaciones sobre otros aspectos escapa del *objeto de litis*. Así mismo, el que las respuestas por las cuales la entidad demandada resolvió los recursos de reposición y apelación guarden identidad no es suficiente para establecer que están viciados de nulidad.

Frente a que la entidad demandada no acató el acto administrativo contenido en la resolución 0232 del 28 de marzo de 2019, lo que causó que no fueran incorporados dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial los polígonos de las áreas para el tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos del predio que se identifica dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos como como *Figura 8. Predio 2 Vereda Ayalas Alto*, se precisa que de acuerdo a lo planteado a lo largo de esta providencia, eso obedeció a la *modificación excepcional* prevista por la Resolución No. 530 de 09 de agosto de 2019, emitida por el Alcalde de Tibasosa.

En cuanto al presunto desconocimiento de las determinantes señaladas en el Art. 32 de la Resolución 2727 de 2011, a pesar que dicho acto no se incorporó al proceso, realizada su consulta en la plataforma de Corpoboyacá<sup>2</sup>, se logra determinar que versa sobre las determinantes ambientales para la formulación, revisión o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial, no siendo objeto de esta *litis* entrar a debatir el procedimiento que sobre aspectos ambientales se ha adelantado en la actualización del EOT de Tibasosa, máxime por cuanto dicho determinante ya fue concertado y aprobado, según lo indicado por el municipio.

También se observa que en este reparo se itera lo correspondiente a la irregularidad atinente al uso de suelo condicionado para prestar servicios públicos domiciliarios a un área que se adoptó dentro del PGIRS, como sitio para el manejo de los residuos de construcción y demolición o RCD, aspecto que es ajeno a este proceso, se itera.

---

<sup>2</sup> <https://www.corpoboyaca.gov.co/normas/resolucion-2727-2011/>

Por otro lado, menciona la parte actora que, conforme al cruce de las dos cartografías, efectuada por un experto en el tema no se evidenciaron riesgos en el área propuesta dentro del PGIRS al predio que nos ocupa, al respecto, se recuerda que esta prueba es idónea para debatir la existencia de tales riesgos, por las razones ya expuestas por el Despacho.

En lo atinente a que lo acontecido en la supuesta mesa técnica realizada el 10 de octubre de 2019 fue puesto en conocimiento de diferentes órganos de control, se tiene que tal situación no tiene injerencia para resolver de fondo el presente caso.

Una vez abordada la sustentación de los reproches formulados contra las respuestas dadas por la entidad accionada y sin que ninguno de ellos haya prosperado, el Despacho pone de presente que la *FALSA MOTIVACIÓN* se configura cuando las razones invocadas en los actos administrativos contrarían la realidad, situación que tampoco fue demostrada por la parte actora en el caso que nos ocupa.

## 11. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EXCEPCIONES

El Despacho rememora que el **municipio de Tibasosa**, propuso las excepciones de:

*LA RESPUESTA A LOS DERECHOS DE PETICIÓN NO CONSTITUYE ACTOS ADMINISTRATIVOS*, la cual se fundamenta en que las respuestas a los derechos de petición no constituyen acto administrativo, comoquiera que no cumple los requisitos del acto administrativo, porque lo que se hizo fue dar respuesta a un derecho de petición, más no se expidió acto administrativo, cual es la declaración de voluntad, que se precise el objeto o contenido del acto y las formalidades sustanciales.

Al respecto, se tiene que son susceptibles de control de legalidad por vía jurisdiccional los actos definitivos que pongan fin a una actuación administrativa al decidir directa o indirectamente el asunto.

En el *sub lite*, en los actos acusados se le informa y así se constata con los medios de apueba allegados al plenario que, el predio identificado como *figura 8, predio 2, vereda Ayalas Alto*, propiedad de la empresa de la que él es representante legal y que tiene como actividad la *recolección de desechos no peligrosos*, fue objeto de modificación con base a un párrafo adicionado a la resolución Nro. 232 de 2019 que adoptó el PGIRS del municipio de Tibasosa en el que inicialmente estaba contemplado dicho predio, es decir, fue a través de las respuestas aquí demandadas que el actor pudo conocer y solicitar las razones por las cuales su predio había sido modificado, por lo que su situación particular sí fue definida en tales pronunciamientos, lo anterior, en consonancia con la primacía de lo sustancial sobre lo formal. En ese orden, no prospera la excepción.

*IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*, cuyo argumento principal versa en que el demandante confundió la respuesta a un derecho de petición con un acto administrativo, excepción que tampoco prospera por lo expuesto por el Despacho previamente, adicionando que, al tenor del Art. 138 del CPACA, la persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo puede acudir a la jurisdicción, por lo que el medio de control en comento resulta procedente.

*CONFLICTO DE INTERESES POR EL DEMANDANTE*, cuyo sustento es que el aquí demandante Carlos Torres Mendoza es miembro del Grupo Coordinador de PGIRS de conformidad con el acta No. 01 del 2019, circunstancia que constituye un conflicto

de intereses por parte del nombrado para realizar gestiones y finalmente suscribir contrato de compraventa del predio identificado con código catastral No. 00-02-0003-0014-000, con el fin de que éste hiciera parte de PGIRS, sin embargo, ante la concertación con CORPOBOYACÁ se tuvo que verificar las áreas, situación por la cual, el mencionado predio ya no es parte de PGIRS.

Sobre el particular, de acuerdo al acta de fecha 26 de febrero de 2019, y como se adujo en precedencia, el demandante asistió a la reunión realizada por el Comité Coordinador de las PGIRS para socializar las áreas potenciales señaladas por *Hidrolab* (fls.23 a 26 arch.14 y fls.100-102 arch.17), no obstante, el Despacho no tiene certeza de la calidad en la que el actor asistió a dicha reunión, es decir, si efectivamente integraba dicho Comité esto por cuanto no se allegó documento que acreditara su designación como tal.

Aunado a ello, según acta de 03 de febrero de 2016 correspondiente a la reunión en la que se estableció la organización para la actualización del PGIRS, el nombre del demandante no aparece registrado (fls.76 a 74 arch.17). Así las cosas, no prospera esta excepción.

## 12. CONDENA EN COSTAS

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se condenará costas a la parte demandante, sujeto procesal vencido en la sentencia, para lo cual se adelantará el trámite previsto en el Código General del Proceso.

Conforme al Acuerdo PSAA-16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, vigente a la presentación de la demanda, se fija como agencias en derecho el equivalente al 4% del valor de la pretensión estimada por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, monto que fue calculado en la suma de: \$61.600.000 (fl.30 arch.02).

## 13. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, *“Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley”*

### FALLA:

**Primero.-** Declarar no fundadas las excepciones denominadas: *LA RESPUESTA A LOS DERECHOS DE PETICIÓN NO CONSTITUYE ACTOS ADMINISTRATIVOS, IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO* y *CONFLICTO DE INTERESES POR EL DEMANDANTE*, propuestas por el Municipio de Tibasosa.

**Segundo.-** Negar las pretensiones de la demanda.

**Tercero.-** Condenar en costas a la parte demandante, las cuales se liquidarán por Secretaría del Juzgado, aplicando el procedimiento del artículo 366 del CGP.

**Cuarto.-** Fijar como agencias en derecho la suma equivalente al 4% del valor de la pretensión estimada por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, monto que fue calculado en la suma de: \$61.600.000.

**Quinto.-** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de gastos del proceso, si hay lugar a ello y archívese el expediente dejando las anotaciones de rigor.

LPJC

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



**NELSON JAVIER LEMUS CARDOZO**

Juez

Firmado Por:

**Nelson Javier Lemus Cardozo**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**002**  
**Sogamoso - Boyaca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**0da87935be901af626fa3cf9450065b5363975a1b08cb507f0a283b6a2c877ed**

Documento generado en 06/05/2022 08:45:44 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**