

**ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA SENTENCIA C-431 DE 2000, SOBRE  
PLANES Y ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT y EOT**

Por

ALEJANDRO ESTEBAN LOPEZ VILLOTA

Presentado al profesor

LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ

Doctor en Derecho Público

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO  
DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL  
SAN JUAN DE PASTO

2011

## TABLA DE CONTENIDO

1. IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA .....	3
1.1 Entidad Judicial que expide la Sentencia.....	3
1.2 Expediente .....	3
1.3 Fecha de expedición de la sentencia.....	3
1.4 Actor.....	3
1.5 Norma jurídica demandada.....	3
1.6 Magistrado ponente .....	4
1.7 Agente del ministerio público (procurador general de la nación) .....	4
1.8 Fecha en que emitió su concepto .....	4
1.9 Terceros intervinientes.....	4
2. POSTURA Y ARGUMENTOS JURIDICOS DE LAS PARTES EN EL PROCESO .....	4
2.1 Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad .....	4
2.1.2 Razones por las cuales se esta de acuerdo con la demanda.....	5
2.2 fundamentos jurídicos de la procuraduría general de la nación.....	5
2.3 fundamentos jurídicos de los terceros intervinientes .....	6
2.3.1 Departamento Nacional de Planeación .....	6
2.3.2 Ministerio del Medio Ambiente.....	6
2.4 razones por las cuales se está o no de acuerdo con la Procuraduría y los Terceros Intervinientes .....	6
3. POSTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA PARTE MOTIVA O CONSIDERATIVA Y EN LA PARTE RESOLUTIVA.....	7
3.1 Problema Jurídico planteado por Corte Constitucional. ....	7
3.1.1 Solución.....	7
3.1.2 Razones por las cuales se esta de acuerdo con la corte constitucional al resolver el problema jurídico.....	8
3.2 caso concreto.....	9
3.2.1 Resolución.....	9
3.2.2 Razones por las cuales se esta de acuerdo con la corte constitucional al resolver el caso concreto.....	9

## SENTENCIA C 431 DE 2000

### 1. IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA

#### 1.1 Entidad Judicial que expide la Sentencia

Corte constitucional.

#### 1.2 Expediente

D-2589

#### 1.3 Fecha de expedición de la sentencia

Doce (12) de abril de dos mil (2000).

#### 1.4 Actor

El ciudadano Julio César Rodas Monsalve, quien se desempeña como Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios

#### 1.5 Norma jurídica demandada

Demanda de inconstitucionalidad contra los parágrafos 6º (parcial) y 7º (parcial) del artículo 1º de la Ley 507 de 1999 "Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997".

Texto de la disposición acusada. Se subraya y resalta lo demandado:

*"Artículo 1. Prorrogase el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 31 de diciembre de 1999.*

*"Parágrafo 6. El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. **Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes** y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 **y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.***

*"En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días*

contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este párrafo.

**"En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente párrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos."**

**"Parágrafo 7.** Una vez que las autoridades de Planeación, considere viable el Proyecto de Plan Parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito concerten los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia para lo cual dispondrá de ocho (8) días hábiles. **Vencido este término se entenderá concertado y aprobado el Proyecto de Plan Parcial** y se continuará con lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997."

#### **1.6 Magistrado ponente**

Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

#### **1.7 Agente del ministerio público (procurador general de la nación)**

Jaime Bernal Cuéllar.

#### **1.8 Fecha en que emitió su concepto**

6 de octubre de 1999

#### **1.9 Terceros intervinientes**

- Mauricio Castro Forero, en representación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- José Yunis Mebarak, actuando en calidad de jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.

## **2. POSTURA Y ARGUMENTOS JURIDICOS DE LAS PARTES EN EL PROCESO**

### **2.1 Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad**

Según la demanda, la solución consagrada en ley para superar los inconvenientes ocasionados por la mora de las autoridades ambientales en aprobar o improbar los planes de Ordenamiento Territorial, como es la de presumir que hubo concertación cuando dicha autoridad no se pronuncia dentro del término estipulado –30 y 8 días-, desconoce abiertamente el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y el deber estatal de protegerlo. Además, la participación activa de las autoridades en los asuntos ambientales constituye una forma de dar cumplimiento a la obligación constitucional que tiene el Estado de

planificar el manejo de los recursos naturales, razón por la cual dicho compromiso no puede evadirse implementando la figura del silencio administrativo positivo. Por lo anterior, estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 2°, 8°, 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia.

### **2.1.2 Razones por las cuales se esta de acuerdo con la demanda.**

- La figura es clara violatoria de la norma de normas por cuanto atenta contra los fines perseguidos por el constituyente. Por un lado impide el cumplimiento de un deber constitucional atribuido al Estado, mientras que por otro lado atenta contra el derecho del cual son titulares todas las personas a gozar de un ambiente sano.
- La figura atenta contra el principio de precaución cuya aplicación corresponde a las autoridades ambientales por cuanto impide la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
- La implantación de la figura pone en tela de juicio la existencia misma del estado por cuanto deviene en la inoperancia del estado como garante de los derechos fundamentales, por cuanto la afectación del medio ambiente puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de carácter fundamental tales como la salud, la vida o la integridad física.

## **2.2 fundamentos jurídicos de la Procuraduría General de la Nación**

El representante del ministerio publico considera que el legislador, al consagrar el silencio administrativo positivo en caso de que la autoridad ambiental no se pronuncie sobre los planes de ordenamiento territorial desconoce "lo previsto en los artículos 2°, 79 y 80 de la Carta Política, pues en aras de imprimirle celeridad a la aprobación de éstos, olvidó que en estos asuntos la concertación con las autoridades ambientales es indispensable para garantizar el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y para que las decisiones que se tomen en las esferas municipales y distritales estén en consonancia con la planificación que el Estado hace del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables."

En estos términos, las expresiones acusadas son contrarias a los principios y mandatos superiores, "ya que tornan en inoperante la concertación con las autoridades ambientales en caso de que éstas no se pronuncien dentro de los términos legales establecidos en los apartes demandados.

## **2.3 fundamentos jurídicos de los terceros intervinientes**

### **2.3.1 Departamento Nacional de Planeación**

El departamento nacional de planeación, considera que la norma tiene un fin legítimo, centrado en la defensa del interés general y en la necesidad de sacar adelante los proyectos de desarrollo económico y social a nivel territorial.

A su entender, la implantación del silencio administrativo positivo no es más que una herramienta para lograr la efectiva formulación y adopción de los POT por parte de las entidades territoriales.

### **2.3.2 Ministerio del Medio Ambiente**

Según el interviniente, el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre los planes de ordenamiento territorial es esencial para "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución" (artículo 2 C.P.).

Sostiene que la figura del silencio administrativo positivo, contenida en los apartes legales demandados, sacrifica el deber estatal de proteger la integridad del medio ambiente, en aras de la celeridad en el ejercicio de las funciones públicas en cabeza de las autoridades ambientales. Considera que dicho sacrificio, es desproporcional e innecesario toda vez que la celeridad en el cumplimiento de tales funciones puede lograrse mediante el uso de mecanismos legales como las acciones disciplinarias y contenciosas en contra de los funcionarios morosos y responsables de las funciones omitidas.

## **2.4 razones por las cuales se está o no de acuerdo con la Procuraduría y los Terceros Intervinientes**

- Respecto a lo expresado por la procuraduría general de la nación, es cierto que la participación de la autoridad ambiental en los procesos de planificación y ordenamiento territorial se constituye como condición fundamental sin la cual el factor ambiental no sería tomado en cuenta frente a las decisiones adoptadas en tales procesos y por ende no habría armonía con las estrategias de conservación del medio ambiente en procura de garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano.
- En lo que tiene que ver con el departamento nacional de planeación, prioriza la necesidad de sacar adelante los proyectos de desarrollo económico y social a nivel territorial, para lo cual considera la figura del silencio administrativo positivo como una herramienta en procura de tal fin.

Esta posición parece desconocer que el constituyente ha entendido que el desarrollo económico tiene que estar en armonía con la preservación del medio ambiente, en lo que ha definido como desarrollo económico sostenible. En este orden de ideas, no sería razonable la aprobación del POT sin establecerse un control previo que satisfaga el cumplimiento de los fines constitucionales.

- Con respecto al ministerio del medio ambiente, es verdad, que para conseguir mayor celeridad en el proceso se puede acudir a herramientas que permitan presionar a las autoridades ambientales para que sean más eficientes en la ejecución de sus funciones, herramientas que además de permitir agilizar el proceso, permiten se haga efectivo el control necesario sobre los asuntos de la competencia de la autoridad ambiental. Mientras que la figura del silencio administrativo positivo, motivo de discusión, se torna ineficiente para lograr estos objetivos.
- No sería justificable el sacrificio de un aspecto tan fundamental para la vida y supervivencia del hombre como es el medio ambiente por imprimirle mayor celeridad a la aprobación de un POT que no ha pasado el control necesario que justifique la conveniencia de su aprobación.

### **3. POSTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA PARTE MOTIVA O CONSIDERATIVA Y EN LA PARTE RESOLUTIVA.**

#### **3.1 Problema Jurídico planteado por Corte Constitucional.**

La Corte encuentra tensión entre distintos objetivos y principios constitucionales: el de conservación del ambiente sano como presupuesto de vida y de desarrollo sostenible, y el de eficacia y celeridad que debe orientar la función pública, eficacia y celeridad que se busca mediante la implantación de la figura del silencio administrativo positivo.

La Corte entra a analizar si la figura del silencio administrativo positivo, sacrifica la protección de la integridad del medio ambiente y, por contera los derechos a la vida y a la salud de los coasociados.

##### **3.1.1 Solución**

Según la corte, los efectos perversos que podría originar la aplicación del silencio administrativo en relación con el tema ambiental -como es el de omitir el estudio ecológico-, no permiten reconocerle verdadera legitimidad a los objetivos que por su intermedio se pretenden hacer valer: la celeridad y eficacia en el desarrollo de la función administrativa, quedando en entredicho la razonabilidad y proporcionalidad de esta medida legislativa.

En efecto, si bien es cierto que la utilización del silencio administrativo positivo permite contrarrestar el potencial riesgo de retraso que puedan llegar a sufrir los

POT en el proceso de su aprobación, es evidente que el mismo se satisface a costa del daño irreversible y permanente que puede sufrir el medio ambiente y, por contera, los derechos a la vida y a la salud de los coasociados como consecuencia de no asumirse una política institucional seria y uniforme que asegure un manejo sostenible del ecosistema. Para la Corte, el hecho de que se le reconozca plena garantía a la protección ambiental, permitiendo que se surta el debido control ecológico sobre los POT, no elimina ni hace inoperante el cometido estatal de la eficacia y celeridad en la función administrativa, pues el ordenamiento jurídico tiene previstas diversas alternativas de control legal – derecho de petición, sanciones disciplinarias y acciones contenciosas- que, precisamente, han sido diseñadas para asegurar el cumplimiento de los fines estatales asignados a los diferentes organismos públicos.

De igual manera, no es posible, so pretexto de seguir o de aplicar un principio que guíe la función administrativa, prescindir de la oportuna y necesaria coordinación entre las diferentes autoridades, con miras a evitar decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral.

Para la corte, no es comparable el retraso en la ejecución de los proyectos de infraestructura [aprobación de los planes de ordenamiento territorial] con el daño irremediable que la intervención incontrolada de la mano del hombre puede ocasionar al ambiente y, por ende, a la vida y a la salud humana.

Por otro lado, si el artículo 80 de la Carta radica en cabeza del Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para de esta manera garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, e igualmente le impone la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, la imposición del silencio administrativo en el trámite de aprobación de los POT hace del todo inoperante e ineficaz este compromiso.

### **3.1.2 Razones por las cuales se esta de acuerdo con la corte constitucional al resolver el problema jurídico.**

- La decisión de la Corte no solo se ajusta a las disposiciones consagradas en la carta política sino que es coherente con los compromisos internacionales asumidos por el estado colombiano, los cuales le imponen al Estado la obligación concreta de implementar los mecanismos de control que sean necesarios para la aprobación de proyectos de infraestructura que potencialmente puedan afectar el medio ambiente sano.
- El cumplimiento del deber constitucional del estado referente al cuidado y preservación del medio ambiente, ha sido claramente identificado por la corte por cuanto al desmontar la figura del silencio administrativo positivo

en materia ambiental ha ratificado esta obligación estatal en cabeza del estado.

- La decisión de la Corte Constitucional aboga por un control efectivo por parte de las autoridades ambientales, por cuanto le impone el compromiso de velar por la conservación del medio ambiente a la vez que les impone el deber de cumplir su respectiva labor con eficiencia, por cuanto resalta la existencia de diversas alternativas de control que pueden ser implementadas para llevar a cabo un efectivo cumplimiento de los fines del estado por parte de las autoridades ambientales que falten a sus compromisos.

### **3.2. El Caso concreto**

Se declare inexecutable las expresiones demandadas que hacen parte de los párrafos 6° y 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999, en cuanto las mismas establecen el silencio administrativo positivo como un mecanismo para favorecer el trámite de los planes de ordenamiento territorial, entendiendo que los mismos se concertaron y aprobaron con las autoridades ambientales competentes cuando éstas no se pronuncian dentro del término estipulado para tal efecto.

#### **3.2.1 Resolución**

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones: "*Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes*" y "En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente párrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos" Contenidas en el párrafo 6° de la Ley 507 de 1999 y "*Vencido este término se entenderá concertado y aprobado el Proyecto de Plan Parcial*", contenida en el párrafo 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999.

#### **3.2.2 Razones por las cuales se esta de acuerdo con la corte constitucional al resolver el caso concreto.**

- La decisión de la corte se muestra razonable y coherente con los fines que el constituyente de 1991 expreso dentro del marco del estado social de derecho, por cuanto las expresiones contrarias a las disposiciones superiores que propugnan por la conservación y protección del medio ambiente, han sido declaradas inexecutable.
- La decisión de la corte, resalta la importancia que tiene para la constitución la conservación y protección del medio ambiente, compromiso que deben asimilar todos los órganos del estado en todas sus actuaciones.
- La corte es clara al no permitir que con la adopción de medidas como la de implantar el silencio administrativo positivo en materia ambiental, se releve

la obligación de prevenir y controlar el deterioro ambiental y se proceda deliberadamente ante la ausencia de dicho control, violando así el mandato constitucional.