



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**

Magistrado Ponente: Rigoberto Reyes Gómez

Armenia, siete (7) de marzo de dos mil once (2011)

Referencia: Sentencia de primera instancia

Acción: Nulidad

Actor: RODRIGO VARÓN BARRAGÁN

Accionado: MUNICIPIO DE SALENTO

Radicado: 63-001-2331-000-2005-00589-00

Tema: Plan de Ordenamiento Territorial. Competencia para su adopción y modificación.

012-002-2011

ASUNTO

Agotadas todas las etapas previstas en el proceso de nulidad, sin que se observen causales de nulidad, y cumplidos los presupuestos procesales de la acción, el Tribunal, en primera instancia, dictará la sentencia que en derecho corresponda.

1. DEMANDA

El señor Rodrigo Varón Barragán, identificado con cédula de ciudadanía N° 7.504.139 de Armenia, Quindío, mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad, instauró demanda contra el Municipio de Salento, para que en sentencia se resuelva acerca de las siguientes:

1.1 PRETENSIONES

1.1.1 Que se declare la nulidad del Decreto Municipal N° 076 de diciembre 5 de 2003, expedido por el Alcalde Municipal de Salento, por el cual se modificó el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT del Municipio de Salento adoptado mediante el Acuerdo Municipal N° 020 de enero 10 de 2001.

1.1.2 Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa para los efectos legales consiguientes.

1.2 FUNDAMENTO FÁCTICO

En resumen, los hechos expuestos por la parte demandante son los siguientes:

1.2.1 En cumplimiento de la Ley 388 de 1997, el Municipio de Salento adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT mediante el Acuerdo Municipal N° 020 de enero 10 de 2001.

1.2.2 El 4 de agosto de 2003, el Alcalde Municipal de Salento radicó proyecto de Acuerdo Municipal N° 08 por medio del cual se pretendió modificar el Esquema de Ordenamiento Territorial, definiendo los suelos suburbanos y usos de suelo, se eliminan las zonas de actuación especial del EOT, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos.

1.2.3 Con fundamento en el artículo 47 del Reglamento del Concejo Municipal de Salento el proyecto correspondía a la Comisión Primera Planes y Programas, y se designó como ponente para el primero y segundo debate al señor Concejal Miguel Antonio Gómez Hoyos.

1.2.4 Una vez fue aprobado en primer debate, pasó a segundo debate ante la Plenaria de la Corporación, sin haber celebrado previamente un cabildo abierto, no obstante, el 1° de noviembre de 2003 fue archivado el Proyecto por las siguientes razones: “a) *La no*

concertación con la comunidad, b) Adolece(sic) del debido proceso y el estudio técnico sobre el cual se basa el Acuerdo, c) No se cuenta con la propuesta o concertación por parte de la comunidad sobre qué uso del suelo quiere, d) No se cuenta con la propuesta que se comprometió a presentar ante el Concejo la directora de Planeación Municipal para su discusión y análisis, y e) La no claridad frente a la documentación que se ha solicitado a Planeación Municipal.”

1.2.5 El Alcalde de Salento procedió a expedir el Decreto Municipal N° 076 de diciembre 5 de 2003, según el demandante, amparándose en normas que no eran aplicables –artículo 12 Ley 810 de 2003, artículos 15 N°1 y 137 de la Ley 388 de 1997, Decreto Reglamentario 932 de 2003-, y en un estudio equivocado rendido por “OT Asesores” de noviembre 10 de 2003.

1.2.6 Manifiesta el demandante que el Decreto referido fue expedido sin que el Concejo Municipal de Salento hubiere autorizado pro tempore al señor Alcalde para su expedición, violando el artículo 313 N°3 de la Constitución y artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

1.2.7 Indica que antes de que transcurrieran los 90 días de que trata el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, el Concejo Municipal de Salento archivó el Proyecto de Acuerdo N° 08 de 2003, de modo que el Alcalde no podía expedir el Decreto referido. Y en gracia de discusión, sostiene, la norma en comento sólo permite revisar y hacer ajustes, más no modificar el Esquema de Ordenamiento Territorial.

1.3 FUNDAMENTO JURÍDICO

El demandante considera que el acto administrativo demandado contraviene los artículos 123, 124, 311, 312, 313 N°3, 314 y 315 N°1 y 5 de la Constitución Política, así como el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, pues el Alcalde asumió facultades que sólo le corresponden al Concejo Municipal. Igualmente indica que se aplicó de manera incorrecta los artículos 12 de la Ley 810 de 2003, 15 N°1 de la Ley 388 de 1997 y su Decreto reglamentario 932 de 2003.

1.4 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término de fijación en lista, el Municipio de Salento presentó contestación a la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demanda. Explica que cuando se expidió el Acuerdo Municipal N° 020 de 2001, por medio del cual se expidió el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, estableció unas zonas denominadas Zonas de Actuación Especial ZAE, pero no planteó con claridad el suelo sub-urbano, razón por la cual no se concertó en su momento con la CRQ los aspectos relacionados con estos dos temas, ante esto el Ministerio de Medio Ambiente dictó la Resolución N°867 de 5 de septiembre de 2000, donde manifestó la necesidad de contar con unos estudios técnicos sobre el tema para adoptar la decisión sobre definición de suelo sub-urbano (Fl.538).

En virtud de lo anterior, el Alcalde de Salento contrató los estudios técnicos, para llevar a concertación con la Corporación Autónoma Regional del Quindío la modificación del suelo sub-urbano del EOT de Salento. Luego presentó el proyecto de Acuerdo N° 08 el 4 de agosto de 2003, el cual finalmente fue archivado por el Concejo Municipal el 1° de noviembre de 2003.

Frente a ello y al constatar el Alcalde, que el Concejo Municipal no cumplió con lo previsto en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, relativo a la celebración de un cabildo abierto previo a iniciar el debate del proyecto, y con fundamento en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, expidió el Decreto 076 de diciembre 5 de 2003 y adoptar los ajustes pertinentes conforme a los estudios técnicos (Fl.540).

1.5 INTERVENCIÓN DE TERCEROS

1.5.1 Durante el trámite de la presente acción, el señor Omar García García, en su condición de ciudadano solicitó intervenir para oponerse a las pretensiones de la demanda. Considera que el Alcalde de Salento actuó de conformidad con el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, y que contrario a lo manifestado por el actor, los noventa (90) días que tenía el Alcalde para expedir el Decreto demandado se contaban a partir del

día 5 de diciembre de 2003(sic), fecha en que se archivó el proyecto de Acuerdo N°08 por el Concejo Municipal. Sostiene igualmente que la facultad de revistar y ajustar conlleva la facultad de modificar, y que el Estudio rendido por “OT Asesores” es acertado. En consecuencia solicita se niegue la pretensión de nulidad del Decreto N° 076 de 2003, por estar conforme la Constitución y la Ley.

1.5.2 Antes del vencimiento del término de traslado para alegar, la señora María Yaneth Robledo León solicitó la intervención en el presente proceso para coadyuvar las pretensiones de la demanda.

1.6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.6.1 Parte demandante.

En la etapa procesal correspondiente, la parte demandante guardó silencio.

1.6.2 Parte demandada.

En la oportunidad respectiva guardó silencio.

1.6.3 Ministerio Público.

Mediante Concepto N° 104 de abril 27 de 2007, la Procuraduría Trece Judicial Administrativa considera que debe declararse la nulidad del acto administrativo acusado. Explica que el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 fue interpretado erróneamente para la expedición del Decreto 076 de 2003, ya que los 90 días de que trata dicha norma deben ser tenidos en cuenta siempre y cuando el trámite del proyecto se está llevando a cabo al interior del Concejo, y no como ocurrió en el presente asunto que el proyecto de Acuerdo ya había sido archivado, incluso antes de que transcurrieran los 90 días de que trata la norma en comentario.

2. CONSIDERACIONES

Se advierte que en el presente proceso no hay inconveniente de ninguna naturaleza en cuanto a la jurisdicción y competencia del Tribunal, la demanda en forma, la capacidad para ser parte y la capacidad procesal, tanto de la demandante como de la demandada; en cuanto a que la acción no se haya extinguido por caducidad, valga recordar que conforme al artículo 136 por razón de la naturaleza pública y finalidad –defensa de la legalidad- de la acción de nulidad, no existe término de caducidad y por consiguiente la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo.

2.1 PROBLEMA JURÍDICO

En el *sub júdice*, el problema jurídico se contrae a establecer si existe o no falta de competencia del Alcalde Municipal de Salento para la expedición del Decreto Municipal N° 076 de diciembre 5 de 2003, *“por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos”*.

2.2 TESIS DE LA CORPORACIÓN

La tesis que sostendrá la Corporación frente al problema jurídico planteado, es que el Decreto Municipal N° 076 de diciembre 5 de 2003, *“por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos”*, fue expedido por el Alcalde Municipal de Salento sin tener la competencia para ello.

2.3 ARGUMENTO CENTRAL

El artículo 12 de la Ley 810 de 2003 establece que si el Concejo Municipal no aprueba en 90 días calendario la iniciativa presentada por el Alcalde de revisar, ajustar y modificar el Plan de Ordenamiento Territorial, el Alcalde lo puede hacer por decreto.

En el caso bajo estudio, antes de que transcurrieran los 90 días de que trata el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, el Concejo Municipal dispuso el archivo de la iniciativa.

En consecuencia, al Alcalde no podía revisar, ajustar y modificar el Plan de Ordenamiento Territorial mediante Decreto.

2.4 SUBARGUMENTOS

2.4.1 LA APROBACIÓN, REVISIÓN, AJUSTE Y MODIFICACIÓN DE LOS ESQUEMAS O PLANES DE ORDENAMIENTO MUNICIPAL ES FACULTAD DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES.

Al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde entre otras funciones, ordenar el desarrollo de su territorio (artículo 311 de la Constitución Política). En ese sentido, la norma constitucional faculta al Concejo Municipal para reglamentar los usos de suelo (artículo 313 N° 7 de la Constitución Política).

Dicha facultad se encuentra igualmente consagrada en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que en su parágrafo dispone *“En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.”*

Así como en el numeral 8° del artículo 65 de la Ley 99 de 1993: *“Artículo 65°.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el*

Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: (...) 8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.”

El desarrollo legislativo de la facultad de ordenar el territorio, se encuentra fundamentalmente en la Ley 388 de 1997, y sus decretos reglamentarios, entre éstos, el Decreto 879 de 1998.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, 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.

Se resalta del anterior concepto la palabra “concertadas”, que implica que para la expedición del Plan mediante el cual un Municipio se ordena territorialmente, se requiere de la confluencia de las voluntades político administrativas, ambientales y ciudadanas que integran el Municipio, dicho en otras palabras, para la conformación (formulación – concertación – aprobación – modificación) del Plan de Ordenamiento Territorial interviene el Alcalde Municipal¹, a quien corresponde la iniciativa del

¹ Ley 388 de 1997 “Artículo 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.

proyecto, de la ciudadanía y organizaciones civiles², de la Corporación Autónoma Regional competente³, y del Concejo Municipal quien mediante Acuerdo aprueba el Plan⁴.

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.

PARÁGRAFO. 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.”

² Sobre el particular señala el artículo 33 de la Ley 136 de 1994: “USOS DEL SUELO. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio. (...)”.

Y el artículo 22 de la Ley 388 de 1997: “Artículo 22. DE LA PARTICIPACIÓN COMUNAL EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.

2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.

3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

³ Al respecto la Ley 99 de 1993, consagra en el artículo 31: “Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...) 5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten; (...)”

El Plan de Ordenamiento Territorial⁵ es un término genérico que corresponde al 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. Según el número de habitantes en un municipio, este instrumento puede llamarse: como Plan de Ordenamiento Territorial (distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (municipio entre 30.000 y 100.000 habitantes) y Esquemas de ordenamiento territorial (municipios con población inferior a los 30.000 habitantes). (Art.9 Ley 388 de 1997)

Las disposiciones referentes al ordenamiento territorial municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial son reglamentadas por el Decreto 879 de 1998, en el cual se reitera la idea general de que el Plan de Ordenamiento Territorial agotado el procedimiento de formulación y concertación, su adopción procederá mediante

⁴ Ley 388 de 1997. "Artículo 25. APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

Artículo 26. ADOPCIÓN DE LOS PLANES. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto."

⁵ Es en la Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", donde se prevé que además de los planes de desarrollo los Municipios deben contar con un Plan de Ordenamiento:

"ARTÍCULO 41. PLANES DE ACCIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial."

Acuerdo, el cual deberá contener lo señalado en el artículo 20 del Decreto reglamentario referido⁶.

De igual manera, conforme la Ley 810 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*

⁶ DECRETO 879 DE 1998. *“ARTICULO 20. ACUERDO QUE ADAPTA EL PLAN. El acuerdo que adopta el Plan aprobará en toda su extensión el documento técnico de soporte y los planos generales. También incluirá en su articulado sus componentes y contenidos de acuerdo con la siguiente clasificación:*

- 1. Una primera parte que contienen los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para el manejo de la totalidad del territorio.*
- 2. Una segunda parte que adopta la clasificación del suelo de acuerdo con la establecida en la ley en urbano, de expansión urbana, suburbano, rural y de protección, así como la definición de cada uno de los respectivos perímetros. Como suelo urbano también deberán definirse las áreas de las cabeceras corregimentales.*
- 3. Una tercera parte donde se determinen los usos generales del suelo y los parámetros o rangos para la determinación posterior de las áreas de cesión.*
- 4. Una cuarta parte que determinan las características básicas, dimensiones y localización de los sistemas estructurantes del territorio municipal, tanto en su parte urbana como rural y describe sus respectivos planes, programas y proyectos para su desarrollo: el plan vial y de transporte, los planes para cada uno de los servicios públicos domiciliarios, el plan del espacio público y su articulación con el sistema de soporte ambiental municipal, la estructura y la localización de equipamientos colectivos y los programas de vivienda necesarios para atender la demanda municipal.*
- 5. Una quinta parte que define tanto para los suelos urbanos, como de expansión y suburbanos los distintos tratamientos o potencialidades de utilización a partir de la siguiente categorización: desarrollo, consolidación, renovación urbana, conservación y mejoramiento integral, estableciendo para cada uno de ellos, sus particularidades en cuanto a localización, usos principales, complementarios y compatibles, densidades, índices básicos de edificabilidad y demás contenidos técnicos de planificación y gestión que permitan su aplicación real.*
- 6. Una sexta parte que establece los planes parciales prioritarios, su delimitación, objetivos y estrategias básicas de diseño e instrumentos para su implementación y la delimitación de las unidades de actuación urbanística a través de las cuales se desarrollarán los planes parciales.*
- 7. Una séptima parte que adoptará el programa de ejecución correspondiente a la vigencia del período de la administración municipal.*

PARAGRAFO. Los planos generales que se deben adoptar como mínimo, son los siguientes:

- 1. El plano que define la estructura general del territorio a largo plazo que contiene los elementos estructurantes del municipio, es decir: los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio y de éste con los sistemas regionales y nacionales, el señalamiento de áreas de reserva, de conservación y de protección ambiental; la determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos urbanos; la localización de infraestructura y equipamientos básicos; la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación de los perímetros.*
- 2. Los planos de detalle del suelo urbano, que deberán contener como mínimo los usos y tratamientos del suelo, los sistemas estructurantes del territorio, el señalamiento de áreas de reserva, de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y ambiental, las zonas de amenaza y riesgo, la localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos; el sistema de espacio público y la determinación de planes parciales, la determinación de las áreas morfológicas homogéneas y, la determinación de las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas generadoras de la participación en plusvalía.*
- 3. Los planos de detalle del suelo rural, que deberán contener como mínimo la determinación de los usos, el señalamiento de las áreas de reserva, de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y ambiental, la localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos; y las zonas de amenaza y riesgo.*
- 4. El plano que refleje el programa de ejecución, que deberá contener como mínimo los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente; la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y las zonas de mejoramiento integral; así como los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios.”*

dictan otras disposiciones”, se establece que la revisión y ajuste de un Plan de Ordenamiento Territorial debe ser aprobada mediante acuerdo:

“ARTÍCULO 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.”

En este punto, cabe precisar, que la facultad de revisión y ajuste a que hace referencia el legislador, en su sentido gramatical es igualmente dable entender que alude a modificación. Y bajo ese entendido fue reglamentado el artículo citado por los Decretos 2079 de 2003 y 4002 de 2004 -este último decreto aún cuando no resulta aplicable al caso particular resulta importante traerlo a colación-, los cuales establecen:

“Decreto 2079 de julio 25 de 2003

Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003.

(...)

ARTÍCULO 10. PROCEDIMIENTO PARA APROBAR LAS REVISIONES. Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO. En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios.”

“Decreto 4002 de noviembre 30 de 2004

Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.

(...)

ARTÍCULO 50. 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. (...)

(...)

ARTÍCULO 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.

ARTÍCULO 8o. ADOPCIÓN POR DECRETO. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto.

ARTÍCULO 9o. DOCUMENTOS. El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:

- a) Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente;*
- b) Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión;*
- c) Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.”*

Como corolario de lo anterior, la aprobación, revisión, ajuste y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial del orden Municipal, en este caso Esquemas de Ordenamiento Territorial, corresponde a los Concejos Municipales a través de Acuerdos.

2.4.2 POR EXCEPCIÓN, LOS ALCALDES MEDIANTE DECRETO PUEDEN PONER EN VIGENCIA LA REVISIÓN, AJUSTE Y MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO MUNICIPAL.

Se anticipaba en la revisión jurídica del acápite anterior, que conforme el inciso final del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, aplicable al *sub júdice*, en el evento en que transcurridos 90 días calendario desde la presentación del proyecto de Acuerdo respectivo, el Concejo Municipal que tramita la revisión, ajuste y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, no ha tomado una decisión frente al mismo, el Alcalde Municipal podrá adoptarlo mediante Decreto. Véase:

“ARTÍCULO 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.”

La anterior norma reproduce en forma similar lo contemplado en el artículo 26 de la Ley 388 de 1997 sobre la adopción de los POT's:

*“Art.26. ADOPCIÓN DE LOS PLANES. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial **sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.**”*

Igualmente el Decreto 4002 de noviembre 30 de 2004, reglamentario de la Ley 388 de 1997, que pese a que no resulta aplicable al caso concreto, porque los hechos ocurrieron con anterioridad a su expedición, vale acotar que reproduce el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 previamente citado:

“ARTÍCULO 8o. ADOPCIÓN POR DECRETO. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto.”

Conforme lo anterior, el Alcalde Municipal o Distrital, según sea el caso, por vía extraordinaria, está facultado para adoptar mediante Decreto, el Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial o el Proyecto de revisión, ajuste y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, una vez transcurre el término señalado por el legislador sin que el Concejo haya definido la situación del proyecto, esto es aprobación o improbación.

Sobre esta facultad excepcional, la Corte Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en la sentencia C-051 de 2001, de la siguiente manera:

“En cuanto a la glosa formulada por el actor contra la posibilidad de que, si el concejo no aprueba el POT dentro del término legalmente señalado, lo haga el alcalde mediante decreto, carece también de fundamento, pues el trámite de aprobación de las normas de ordenamiento territorial es el municipio, en lo no regulado directamente por la Constitución, corresponde a la ley, y ésta bien puede señalar plazos a los órganos correspondientes, así como prever que unos cumplan extraordinariamente la función de otros si en dichos plazos no han desarrollado la actividad que les corresponde.”

Por otro lado, la figura en cuestión no es extraña a la propia Carta, como puede verse en el artículo 341, a propósito de la no aprobación del Plan de Inversiones Públicas por el Congreso de la República dentro de tres meses, evento en el cual "el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley".

La Corte encuentra que la aprobación del plan mediante decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo

necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad.

Habiéndose cumplido entonces todos los trámites previstos en la Ley 388 de 1997 para la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial es claro que su aprobación corresponde en primera instancia al concejo, organismo que está constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo y legalmente es quien debe hacerlo. Pero, vencido el plazo que la ley le ha concedido para este propósito sin que el concejo haya cumplido con la función asignada, en aras de no detener el desarrollo municipal el legislador ha habilitado al alcalde para que, mediante decreto expida el POT.⁷

Siguiendo lo expuesto, si luego de agotado el trámite previsto en la Ley 388 de 1997 bien sea para la adopción o para la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, el proyecto de Acuerdo se encuentra en el Concejo Municipal, aún en debates, y pasan los 90 días calendario, el Concejo pierde la competencia para aprobar el Acuerdo, y sólo podrá entrar en vigencia mediante Decreto del Alcalde.

2.4.3 FALTA DE COMPETENCIA DEL ALCALDE DE SALENTO PARA PONER EN VIGENCIA MEDIANTE DECRETO LA MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO MUNICIPAL. Análisis del caso concreto.

En el *sub judice*, la parte demandante y su coadyuvante alegan que el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 fue incorrectamente aplicado por el Alcalde de Salento con ocasión a la expedición del acto administrativo demandado, Decreto Municipal N° 076 de diciembre 5 de 2003. Explica que antes de que transcurrieran los 90 días de que trata el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, el Concejo Municipal de Salento archivó el Proyecto de Acuerdo N° 08 de 2003, de modo que el Alcalde no podía expedir el Decreto referido. Y en gracia de discusión, sostiene, la norma en comento sólo permite revisar y hacer ajustes, más no modificar el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-051 de 24 de enero de 2001. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Por su parte, el ente territorial no presenta un argumento de defensa concreto frente al señalamiento de falta de competencia indicado por el actor, y simplemente expresa que como el Concejo Municipal no cumplió con lo previsto en el artículo 2º de la Ley 507 de 1999, relativo a la celebración de un cabildo abierto previo a iniciar el debate del proyecto, el Alcalde con fundamento en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, expidió el Decreto 076 de diciembre 5 de 2003 adoptando los ajustes pertinentes conforme a los estudios técnicos realizados (Fl.540 C.Ppal).

El señor Omar García García, coadyuvante de la parte demandada, señala que según el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, el Alcalde tiene noventa (90) días para expedir el Decreto, los cual se contaban a partir del día en que se archivó el proyecto de Acuerdo N° 08 por el Concejo Municipal, de manera que para la fecha en que se expidió el Decreto demandado, el término aún no había vencido.

Conforme a los acápites precedentes, esta Corporación procede a analizar los anteriores argumentos.

En primer lugar, debe indicarse que la interpretación planteada por el señor Omar García García, interviniente en la presente acción, debe ser rechazada por cuanto no se compeadece con lo que realmente expresa el artículo 12 de la Ley 810 de 2003. Es así como, en los términos ya expuestos en el capítulo anterior del presente proveído se explicó que los 90 días calendario de que trata el artículo plurimencionado corresponde al término que tienen los Concejos Municipales para tramitar y aprobar los proyectos de Acuerdo que tienen por objeto ajustar o modificar el Plan de Ordenamiento Territorial, y no es un término que tenga el Alcalde para expedir el Decreto como equivocadamente lo indicó el interviniente.

En relación con lo manifestado por la parte demandada, atinente a que el Concejo Municipal no celebró el cabildo abierto a que alude el artículo 2º de la Ley 507 de 1999⁸ previo a iniciar el debate del proyecto de Acuerdo N° 08 de 2003, evidencia un

⁸ Ley 507 de julio 28 de 1999, por la cual se modifica la Ley 388 de 1997. "ARTICULO 2º. Los Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo

vicio por falta de concertación del proyecto que inclusive podría afectar la legalidad del Decreto demandado.

Al respecto, obra en el informativo:

- Constancias de la Secretaria del Concejo Municipal de Salento, donde manifiesta que el Proyecto de Acuerdo N° 08 (iniciativa del Alcalde Municipal) fue radicado ante dicha secretaría el día 04 de agosto de 2003 según folio 12 del libro radicador (Fl.196), que fue remitido a la Comisión Primera el día 8 de agosto de 2003 (Fl.197), y que se designó al Concejal Miguel Antonio Gómez Hoyos como ponente (Fl.198).
- Copias auténticas del Acta de Comisión Primera N° 01 de 13 de agosto de 2003, donde consta que en la Comisión Primera Planes y Programas del Concejo Municipal de Salento fue sometido a consideración el Proyecto de Acuerdo N° 08 *“por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos”* y es aprobado en primer debate (Fls.224-225).
- Constancias de la Secretaria del Concejo Municipal de Salento donde manifiesta que el Proyecto de Acuerdo N° 08 fue sometido a consideración de la Plenaria el día 19 de agosto de 2003, fecha en la cual se surtió un primer debate, que el segundo debate fue suspendido desde el mismo día 19 de agosto, así como los días 20, 22, 24, 25, 26, 27 de agosto de 2003, y los días 02, 4, 8, 10 de septiembre de 2003, hasta el día 1° de noviembre de 2003 fecha en que fue archivado el Proyecto en Plenaria (Fls.228 y 229).
- Certificaciones de la Secretaria del Concejo Municipal de Salento Quindío, en donde manifiesta que en el trámite del Proyecto de Acuerdo N° 08 por parte del Concejo, no se celebró cabildo abierto (Fl.226), y que ni en la comisión ni en la plenaria hubo participación ciudadana (Fl.227).

- En la parte considerativa del Decreto N° 076 de diciembre 5 de 2003, objeto de demanda, se expresó:

“CONSIDERANDO

g) Que el Honorable Concejo Municipal no aprobó el Proyecto de Acuerdo en el plazo de 90 días que concede la norma argumentando el mismo no tenía concertación con la comunidad, que adolece(sic) del debido proceso, lo cual no obedece a la realidad y además dicha corporación edilicia violó todas las normas establecidas para la aprobación de este tipo de acuerdos, en especial lo previsto en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999 que obliga a realizar un cabildo abierto, previo al estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento territorial.

h) Que la ley 810 de 2003 en su artículo 12 establece que los Concejo municipales puede revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento territorial ya adoptados y por iniciativa del Alcalde, los cuales al no ser aprobados por el Concejo en 90 días calendario lo podrá hacer el Alcalde por Decreto.”

En ese orden de ideas, verifica el Tribunal que en el presente asunto, le asiste razón a la parte actora y al concepto aportado por el Ministerio Público, al indicar que el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 fue incorrectamente aplicado por el Alcalde de Salento para la expedición del Decreto N° 076 de diciembre 5 de 2003 “por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos”, porque el ejercicio de la facultad excepcional de adoptar la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, en este caso Esquema de Ordenamiento Territorial, a través de un Decreto, supone que el Concejo Municipal a quien originariamente le compete tal función no alcanzó a aprobar el proyecto de Acuerdo dentro de los 90 días siguientes a su presentación, lo cual a su vez significa que el proyecto debía encontrarse en trámite y no como ocurrió en el *sub lite* que, con anterioridad a los 90 días, ya había sido archivado por defectos en el procedimiento de concertación.

Recientemente el Consejo de Estado indicó que la facultad del Alcalde para poner en vigencia el POT o su modificación procede cuando el Concejo no ha adoptado decisión alguna:

*“Lo anterior tiene soporte si se tiene en cuenta que el alcalde, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 338 de 1997 modificado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, puede adoptar el plan de ordenamiento territorial, si pasados 90 días desde la presentación del proyecto, el Concejo Municipal o distrital **no han adoptado decisión alguna**, (...)”⁹*

Lo expuesto reafirma lo hasta aquí sostenido, referente a que en el caso particular el Alcalde de Salento carecía de competencia para la expedición del Decreto N° 076 de diciembre 5 de 2003 *“por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos”*, debido a que el Concejo Municipal de Salento ya había resuelto no aprobar el proyecto, por lo que al Alcalde le correspondía, si quería modificar el Esquema de Ordenamiento Territorial, presentar uno nuevo pero no arrogarse la facultad de su expedición; razón por la cual debe procederse a la declaratoria de nulidad de este acto administrativo.

2.5 CONCLUSIÓN

Como corolario de lo considerado, en el presente proceso se acreditó la existencia de aplicación incorrecta de normas superiores y en consecuencia falta de competencia por parte del Alcalde del Municipio de Salento Quindío, para la expedición del decreto objeto de demanda.

En consecuencia el Tribunal procederá a declarar la nulidad del Decreto N° 076 de diciembre 5 de 2003 *“por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos”*, expedido por el Alcalde Municipal de Salento.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Consejera ponente (E): Maria Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00380-01. Actor: Julio Cesar Guevara Fandiño y otro. Demandado: Concejo Municipal de Ubaté.

De otra parte, no habrá lugar a la imposición de costas por la naturaleza pública de la presente acción.

***En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL
QUINDÍO, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad
de la ley,***

FALLA

PRIMERO: Declarar la nulidad del Decreto N° 076 de diciembre 5 de 2003 *“por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos”*, expedido por el Alcalde Municipal de Salento, de acuerdo a las consideraciones precedentes.

SEGUNDO: Sin lugar a condena en costas en esta instancia de conformidad a lo expuesto.

TERCERO: De una vez se ordena la expedición de las copias auténticas que de esta providencia soliciten las partes intervinientes.

CUARTO: En firme este fallo, háganse las comunicaciones del caso para su cumplimiento y archívese el expediente, previa finalización en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

Este fallo se discutió y aprobó conforme consta en el Acta N° 018 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;

Los Magistrados,

RIGOBERTO REYES GÓMEZ

MARIA LUISA ECHEVERRI GÓMEZ

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
-Ausente con permiso-