

17-001-33-39-005-2016-00187-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintidós (22) de JULIO de dos mil veintidós (2022)

S. 113

El Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4a DE DECISIÓN ORAL, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado 5º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD** promovido por la **CORPORACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS Y GESTIÓN DE DERECHOS PARA LA JUSTICIA ESPACIAL** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

#### ANTECEDENTES

#### PRETENSIÓN

Impetra la parte demandante se anule el artículo 7 del Acuerdo Municipal N° 573 de 2003, con el cual se modificó el artículo 11 del Acuerdo N° 508 de 2001.

#### CAUSA PETENDI

Expuso la parte nulidisciente que el 12 de octubre de 2001 fue proferido el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales plasmado en el Acuerdo N° 508 de esa anualidad, el que en su artículo 11 definió el 'suelo de expansión urbana' del municipio para los 12 años de vigencia. En dicho artículo se determinó, también dijo, que mientras estuviera vigente ese instrumento normativo no se destinaría ninguna porción del territorio municipal como suelo de expansión urbana.

Con el Acuerdo N° 573 de 24 de diciembre de 2003 fue modificado el P.O.T., que en su canon 7º introdujo cambios, de los cuales resalta la inclusión de suelos de expansión urbana en los sectores de La Aurora, El Rosario y la Vereda Colombia.

Señaló que el acuerdo modificatorio fue resultado de la revisión parcial del POT, la cual, por mandato de la Ley 388 de 1997, debe hacerse cada 12 años; sin embargo, el área correspondiente al sector de ‘La Aurora’ estaba definida desde el año 2001 como suelo rural a través de normas estructurales del POT, las cuales, por mandato del artículo 15 de la misma ley, solo pueden modificarse con motivo de la revisión general de POT, o, excepcionalmente, por iniciativa del alcalde con base en estudios técnicos debidamente sustentados; adicionalmente refirió la parte activa de la acción, que la modificación implica el desconocimiento de la función amortiguadora de la zona de ‘La Aurora’ respecto a la Reserva Forestal de Río Blanco.

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

La parte actora invocó como vulnerado el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, con las modificaciones del que fue objeto mediante los cánones 1° de la Ley 902 de 2004 y 6° del Decreto 4002 de la misma anualidad.

Explicó que la importancia de las denominadas normas estructurales del POT radica en que aluden a los objetivos y estrategias contempladas en el componente general del Plan, conciben un modelo de desarrollo de ciudad proyectada a mediano y largo plazo, y prevalecen sobre las demás normas, a tal punto que solo pueden modificarse en el escenario de la revisión general del POT, o, excepcionalmente, a iniciativa del alcalde con base en estudios técnicos debidamente sustentados.

Consideró que con la norma demandada se alteró de manera indebida el modelo de ciudad previsto originalmente en el Acuerdo N°508/01, que le otorgaba categoría de suelo rural al sector de La Aurora, repite, lo que además es coherente con las circunstancias que caracterizan esa zona, al tiempo que consagraba la función amortiguadora ambiental y de corredor biológico como parte de la estructura ecológica principal del Municipio de Manizales; por ello, aludió, no bastaba la indudable necesidad de expansión del suelo urbano como un elemento de sustento del cambio de vocación del suelo, sino que precisaba la conveniencia, oportunidad y viabilidad de este cambio, atendiendo la importancia ambiental de la zona.

Agregó que acudió mediante peticiones a la Secretaría de Planeación de Manizales y al Concejo Municipal, instancias que más allá de afirmar la necesidad de expansión del suelo urbano y una declaratoria de desastre del año 2003, no allegaron los estudios técnicos que soportaran la modificación del POT, en contravía del espíritu del carácter estructural de las normas que fueron alteradas, cuyo objeto consiste en asegurar la vigencia del Plan de Ordenamiento como normativa de planeación tutelar en el municipio.

A partir de las anteriores situaciones, se estima que el acto demandado incurre en vicios por violación de las normas en las que debía fundarse, y en vicios de forma.

#### **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

El **MUNICIPIO DE MANIZALES** contestó la demanda con el memorial de folios 123 a 138 del cuaderno principal, manifestando que las normas que el demandante aduce como vulneradas son posteriores al P.O.T., y por ende, mal podría quebrantarse una norma jurídica inexistente para entonces, expresando igualmente la municipalidad, que la norma demandada estuvo precedida de los procedimientos previstos en la ley.

Dijo que el artículo 7 del Acuerdo Municipal N° 573 de 2003 fue producto de la revisión excepcional del P.O.T., llevada a cabo de acuerdo con los artículos 15 de la Ley 388/97, 12 de la Ley 810/03, el Decreto 932/02 y el procedimiento de revisión consagrado en los artículos 11 y 115 del instrumento municipal, además, defiende, contó con los documentos técnicos de soporte que las normas exigen.

Sobre el cambio de uso del suelo del sector de La Aurora de rural a suelo de expansión urbana, acotó que desde el Acuerdo N° 508/01 se tenía una visión de ciudad en la que los suelos urbano y rural pueden complementarse; fuera de ello, dicho sector continúa catalogado como rural, pues la calificación de zona de expansión urbana no hace que pierda esa condición. Así mismo, expresó, el accionante comete un error al catalogar el lugar como una ‘zona de amortiguación’ de la Reserva de Río Blanco, pues solo tienen esta connotación aquellas áreas que conforman el Sistema Nacional de Parques Naturales, y en el POT vigente se trata de una porción de terreno diferente de la reserva natural.

Como excepciones, planteó las de 'INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO', sustentada en la falta de prueba de los supuestos de nulidad esgrimidos en la demanda; 'PROPOSICIÓN JURÍDICA INCOMPLETA', basada en que el libelo demandador también debió dirigirse contra los artículos 38 del Acuerdo N° 573/03 y 4 del Acuerdo N° 663 de 2007, normas que también califican al sector de La Aurora como suelo de expansión urbana; 'PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD', porque el acto administrativo fue proferido con las formalidades de ley y con suficiente motivación; 'INCONGRUENCIA DE LA PRETENSIÓN', en atención a que se pide la nulidad de todo el artículo 7 del Acuerdo 573/03, pese a que los cargos de nulidad se refieren exclusivamente al sector de la Aurora; 'BUENA FE', que se basa en que el municipio actuó con la intención de distribuir adecuadamente las cargas públicas y beneficios en el ordenamiento del territorio; y la 'GENÉRICA'.

#### **COADYUVANCIAS**

Actuando en oportunidad legal, coadyuvaron la pretensión de nulidad las siguientes personas y organizaciones:

➤ **ONG MANIZALES EN COMÚN /fls. 518-526/:** en línea con lo discurrido por la parte nulidisciente, expuso que el texto demandado modificó una norma urbanística estructural, en la medida que incluyó como suelo de expansión urbana porciones de terreno que antes tenían la connotación de rurales, lo cual solo podía hacerse en el marco de la revisión general del POT, o una excepcional a iniciativa del alcalde con el debido sustento técnico. Adicionó que no obran soportes de los escenarios de participación y concertación exigidos por el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, como tampoco de la evaluación de los resultados de los contenidos del POT en los componentes urbano y rural del plan, como lo exige la norma en mención.

Al estimar que si bien existen motivos fundados de calamidad pública y urgencia manifiesta, estas situaciones no satisfacen los postulados legales que exigen estudios técnicos que no fueron presentados por el MUNICIPIO DE MANIZALES, quien se limitó a mencionar el déficit de vivienda en la ciudad como elemento de justificación para la modificación del plan. Finalmente indicó, el concejo municipal era consciente de que las normas de modificación adoptadas en el 2003 eran contrarias al ordenamiento jurídico, tal es así, que mediante el

Acuerdo N° 958 de 2017 devolvió la categoría del suelo rural a toda la zona de La Aurora.

➤ **GONZALO DUQUE ESCOBAR /fls. 527-535/:** su intervención hizo referencia a los riesgos de vulneración de derechos que entraña la construcción de la Urbanización Tierra Viva en el sector de La Aurora, de la que, menciona, modificará la regulación hídrica de la cuenca y la estabilidad general de la reserva de Río Blanco por los impactos que, en materia de luminosidad y ruido, tendría esa unidad habitacional, además que la reserva quedaría sin zona amortiguadora en caso de que se permita la actividad de edificación en su anillo de contención.

➤ **GERMÁN VALLEJO OBANDO /fls. 536-540/:** Expresó que existen varios incumplimientos a la hora de revisar el POT en el año 2003, de los que enlista la inexistencia del expediente municipal previsto en el artículo 112 de la Ley 388 de 1997, la estimación del mayor valor de las zonas objeto de modificación, y los componentes técnicos que dan sustento a la modificación o revisión del plan.

➤ **ERNESTO QUINTERO RINCÓN /fls. 541-543/:** esgrimió que el acuerdo municipal demandado es inválido, porque además de no contar con estudios técnicos, tampoco hubo análisis específicos ambientales, y la zona de ‘La Aurora’ tampoco fue extraída de la zona de reserva forestal antes de ser declarada como zona de expansión en 2003. Anotó que al convertir en urbanizable ese sector, se vulnera el principio de progresividad y no regresividad, que indica que la protección ambiental debe incrementarse y no disminuirse. Finalmente indicó que los argumentos planteados para la modificación del POT son falaces, y en el POT adoptado en el 2017, la zona de La Aurora pasó a ser nuevamente suelo rural.

➤ **ELKIN OCTAVIO GIRALDO VALENCIA /fls. 544-556/:** en asonancia con lo expuesto por la parte demandante y los otros coadyuvantes, manifestó que la norma cuya nulidad se ataca incurrió en falsa motivación, ausencia de participación ciudadana y falta de estudios técnicos suficientes. Adicionó que en la zona nunca se construyeron viviendas para las familias víctimas de emergencias invernales que era una de las motivaciones centrales de la modificación del POT, y la administración municipal de la época tampoco tuvo

en cuenta la importancia ambiental de la reserva de Río Blanco, desconociendo que 'La Aurora' debió establecerse como zona de amortiguación de la reserva.

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juez 5° Administrativo de Manizales dictó sentencia con la cual declaró nula la norma demandada /fls. 729-752 cdno. 1/, teniendo como argumentos centrales de la decisión, la falta de estudios técnicos debidamente sustentados que legitimaran la modificación de las normas estructurales del POT por vía excepcional, y la falta de participación ciudadana, lo que deriva en la infracción de las normas en las que el acto debía fundarse, además de su irregular expedición.

A modo introductorio, resalta la importancia que en la producción y regulación hídrica ostenta la Reserva Natural de Río Blanco, declarada así mediante el Acuerdo N° 0027 de 1990, proferido por el extinto INDERENA, en cuya frontera sur se ubica el predio denominado "La Aurora", segmento de contorno natural que cumple la función de mitigar la acción humana, lo que a juicio del funcionario judicial de primer grado, impone a las autoridades municipales hacer esfuerzos adicionales para la conservación de la cobertura boscosa.

Sobre la clasificación de suelos, expresó el juzgador A-quo, mediante el Acuerdo N° 573 de 2003 se alteró la denominación de suelo rural que tenía la zona de 'La Aurora', la que pasó a tener una vocación urbanizable, norma que califica como estructural en la medida que tipifica el uso del suelo, anotando que la modificación se dio a instancias del alcalde municipal sustentada en motivos de fuerza mayor por la emergencia que atravesó la ciudad en el año 2003, aunado a la declaratoria de calamidad pública por las precipitaciones y los deslizamientos de tierra que tuvieron lugar ese año.

Sin embargo, aludió el juez, esto no relevaba a la administración municipal de adelantar los estudios técnicos que justificaran la modificación de la norma urbanística estructural y la ubicación de vivienda de interés social en ese específico sector, con las consecuencias ambientales que de ello se derivan. Tampoco halló el funcionario judicial de primera instancia dentro del acervo probatorio, las constancias de publicación en prensa, invitaciones a gremios, a

la comunidad y demás evidencias, que dieran cuenta de la socialización y participación de las modificaciones hechas al P.O.T.

#### **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO.**

El **MUNICIPIO DE MANIZALES** apeló la sentencia con el escrito visible de folios 756 a 766 del cuaderno principal.

Planteó que las normas traídas a colación por el juzgado no tienen incidencia en el trámite de la disposición acusada, además, que el juez se basó en normas que ni siquiera existían al momento de la modificación del POT, como el caso del Decreto 2372 de 2010; al tiempo que señaló que en la sentencia de primera instancia se le dio valor a las afirmaciones subjetivas de los coadyuvantes, por el hecho de que estos han participado en algunas publicaciones académicas, pues en las normas que adoptaron la Reserva de Río Blanco no se lee que ‘La Aurora’ cumpla una función amortiguadora, pues únicamente se acude a ella para delimitar los linderos de la reserva forestal y no para atribuirle el carácter de zona amortiguadora, como lo menciona el juzgador A-quo. Iteró que la zona de ‘La Aurora’ no hace parte de la estructura ecológica, no es un corredor biológico, no se halla dentro de la reserva, y tampoco puede considerarse una zona amortiguadora, pues estas se restringen a las áreas que conforman el Sistema Nacional de Parques Naturales.

Contrario a lo concluido por el juez de primera instancia, consideró el ente territorial que el artículo 4 del Decreto 932 de 2002 (derogado por el Decreto 4002/04) permitía al alcalde promover la revisión extraordinaria del POT cuando existieran circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o interés público, como lo es la declaratoria de calamidad pública; además, acusó el fallo de incurrir en una errónea interpretación de la Ley 388 de 1997 y de los Decretos 879/98 y 932/02, que determinan el proceso de planeación y el contenido del documento técnico de soporte.

Dijo que al momento de emprender la revisión del POT, el municipio fue absolutamente cuidadoso de que los suelos de expansión urbana no tuvieran restricciones, hubo el debido soporte técnico en cuanto a la definición de suelos de expansión, partiendo de las proyecciones de crecimiento de la ciudad, la oferta de suelo para vivienda de interés social, la posibilidad de dotación de

infraestructura vial, servicios públicos y equipamiento urbano de interés público y social, por lo cual, señaló, los insumos que hacen parte del Documento Técnico de Soporte cumplen a cabalidad con el cometido legal que exige de suficiencia técnica para la revisión excepcional del P.O.T.

Al refutar la supuesta falta de concertación y participación de la comunidad, defendió que existe suficiente evidencia, pues incluso fue citada por el juez en el recuento probatorio del fallo, por lo que concluye que la administración municipal sí cumplió con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual no se desdibuja porque no se haya aportado un ejemplar del Diario LA PATRIA como lo señaló el funcionario judicial. Por ello mencionó que una cosa es que al juez no le parezca la manera en que se adelantó el proceso de revisión del POT, y otra muy diferente es afirmar que la administración municipal no cumplió con los requisitos de ley, pues dicho cumplimiento está debidamente documentado.

Cuestionó, finalmente, que se hayan despachado desfavorablemente las excepciones propuestas sin realizar un análisis legal y doctrinal, además, que el operador judicial no haya efectuado un estudio crítico de las pruebas en la forma como lo exige el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, basándose únicamente en el concepto de un académico.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte actora se anule el artículo 7 del Acuerdo Municipal N° 573 de 2003, con el cual se modificó el canon 11 del P.O.T. de Manizales, contenido en el Acuerdo N° 508 de 2001, específicamente en lo que atañe al cambio de vocación de la zona denominada “La Aurora”, que pasó de ser suelo rural a calificarse como suelo de expansión urbana.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Atendiendo a la postura erigida por la parte apelante y a lo expuesto por el Juez *A quo*, el problema jurídico a resolver en esta instancia, se contrae a la dilucidación del siguiente interrogante:

- ***¿Con la modificación que introdujo el municipio de Manizales al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) contenido en el Acuerdo 508 de 12 de octubre de 2001 a través del Acuerdo 573 de 2003, se cumplió o no con las exigencias previstas en las normas invocadas como vulneradas, especialmente con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997?***

En caso afirmativo,

- ***Con el cambio de vocación del sector de “La Aurora” de suelo rural a zona de expansión urbana, ¿se incurrió en violación de la ley?***

### **CUESTIÓN PREVIA**

Antes de abordar lo que constituye el mérito de la controversia, resulta oportuno referir que, tal como se determinó al momento de plantear la cuestión jurídica, el examen de legalidad en esta instancia judicial se circunscribe a determinar si el MUNICIPIO DE MANIZALES podía promover la modificación ‘excepcional’ al POT de Manizales contemplado en el Acuerdo N°508 de 2001, al tratarse supuestamente de normas ‘estructurales’ del mencionado Plan y, por ende, si en el marco de dicho procedimiento se infringió, de manera puntual, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, por haberse mutado la vocación de suelo rural a suelo de expansión urbana el área de “La Aurora” mencionada.

La discusión acerca de la importancia que desde el punto de vista medio ambiental ostenta el área, y la conveniencia o no de emprender actividades de urbanización allí, aunque serviría de elemento importante para el debate jurídico, no emerge como punto esencial en esta causa judicial.

De otro lado, si bien dentro del proceso varios de los coadyuvantes han manifestado que la declaratoria del lugar como zona de expansión urbana desapareció con la expedición del Acuerdo N°958 de 2017 (Numeral 1.4. del Documento Técnico de Soporte)<sup>1</sup> con el cual este terreno recobró su vocación rural inicial, y con ello podría afirmarse que desapareció el objeto de este litigio, sin embargo, el Tribunal se pronunciará sobre la nulidad deprecada toda vez que

---

<sup>1</sup> <https://drive.google.com/drive/folders/1Ge6jWR03gaECakG7gV9fV9QFBnsdSAJ>

al amparo de la norma demandada pudieron surgir situaciones jurídicas particulares, las cuales dependen de la armonía constitucional y legal de la misma.

(I)

**LA NORMA DEMANDADA**

A través del Acuerdo Municipal N° 573 de 2003, art. 7 demandado, se dispuso:

“Modificar el Artículo 11 del acuerdo 508 de 2001 de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 11° . Suelo de expansión urbana.** Durante la vigencia del plan de Ordenamiento Territorial que se adopta por medio del presente acuerdo, se clasifican las siguientes áreas como suelo de expansión urbana: sector de la Aurora (polígono 4), sector del Rosario (Polígono 5), y sector de la vereda Colombia (polígono 6); en todo caso para su desarrollo debe ser presentado a la administración Municipal, el respectivo Plan parcial para su estudio y aprobación (...)”

(II)

**REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Al efecto, fuerza acudir, inicialmente, a la Constitución Nacional. El artículo 311 de dicho estatuto político determina que,

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

De igual manera, el precepto 313 ibidem prescribe como atribución de los Concejos municipales, “7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

La Ley 136 de 1994, a su turno, había indicado originalmente en su artículo 32 numeral 5 como atribución de los Concejos municipales, “Determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia, fijando el respectivo perímetro urbano”, pero esta facultad fue expresamente derogada por el numeral 8 del artículo 138 de la ley 388 de 1997, normativa esta, la Ley 388, que es la que regula los Planes de Ordenamiento Territorial. Agréguese también que aquella ley 136 había establecido antes de la reforma que le introdujo la Ley 1551 de 2012, que correspondía a los municipios “Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal” (art. 3 numeral 2).

El ordenamiento territorial constituye una función que, en palabras de la Corte Constitucional,

*“(…) comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial”*  
(Sentencia C-795/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Esta definición guarda armonía con el criterio que, de ordenamiento territorial municipal, incorpora el artículo 5° de la ya mencionada 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” /También destaca la Sala/.

Otra de las instituciones importantes dentro de este ámbito es la de las acciones urbanísticas, entendidas éstas como una de las formas de materializar la función de ordenamiento en el ámbito territorial. Estas acciones se traducen en decisiones plasmadas en actos administrativos de carácter general, que, por lo mismo, no consolidan situaciones jurídicas particulares y que atañen a la disposición del territorio a los usos de suelo. En lo relacionado con el tema litis, el artículo 8º de aquel ordenamiento disposicional entonces vigente (este precepto fue modificado por el artículo 27 de la Ley 2079/21), determinaba que “La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo”, y señalando como “acciones urbanísticas”, entre otras (numeral 1), “*Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana*”, tal como lo repitió el precepto modificador también en su numeral 1; a lo que agregaba en su entonces PARGRAFO ÚNICO: “Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley”, lo cual resultó complementado por el mencionado artículo 27 de la referida Ley 2079/21, así, pero que por la data de su expedición no es aplicable al sub-exámene:

“(…) Las acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. En los casos en que aplique deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio

y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional” /Resalta el Tribunal/.

En consonancia con lo anterior, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), fungen como los instrumentos básicos de planeación del desarrollo físico y espacial de los municipios, que a voces del precepto 9° de la multicitada ley 388/97, se definen 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*”; en tanto que el artículo 10° ibidem incorpora como una de las determinantes o normas de superior jerarquía en la elaboración y adopción de estos instrumentos municipales de planeación, las disposiciones jurídicas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente (núm. 1), entre las cuales el propio texto legal establece:

“(...

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 (...).”.

Aproximando el análisis a lo que constituye el punto medular de esta controversia, el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 en referencia define que, todo P.O.T. debe contener tres componentes, uno general, un componente urbano y un componente rural; el primero de los cuales abarca los objetivos, las estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, que están definidos en el mandato 15 de la misma ley (*antes de ser modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004*), norma que es el eje de este contencioso objetivo de anulación:

**“ARTÍCULO 15.** Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

...

### **1. Normas urbanísticas estructurales**

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. **Prevalen sobre las demás normas,**

en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley (V. art. 30, anota la Sala<sup>2</sup>).

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

---

<sup>2</sup> “**CLASES DE SUELO.** Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes”.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

En el capítulo III del Decreto 879 de 1998 (“**Los componentes y contenidos de los planes de ordenamiento territorial**”) profundiza en el artículo 9° sobre el componente general del P.O.T.:

**“Artículo 9°.- *El componente general.*** El componente general del plan comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes.

El componente general deberá señalar en primera instancia los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, lo cual incluye, entre otros, las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; la definición de acciones estratégicas para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el plan de desarrollo, y las políticas de largo plazo para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales.

Esta división se materializa en el contenido estructural, que define:(...)

5° La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación del perímetro urbano que no podrá ser mayor que el perímetro de servicios públicos.

**Parágrafo.- Todas las decisiones y definiciones de política del contenido estructural del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales, que prevalecen sobre las demás normas urbanísticas y sólo pueden modificarse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde, cuando por medio de estudios técnicos se demuestre que debido a cambios en las circunstancias y evolución del**

**municipio o distrito dicha modificación se hace necesaria”.**

En ese orden, las normas o elementos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial se hallan íntimamente vinculadas a la visión de largo plazo que adopta el municipio al momento de su formulación, a tal punto que gozan de una mayor estabilidad que las demás, siendo uno de sus atributos. Sobre este punto, el artículo 28 de la Ley 388 antes de ser modificado por el artículo 120 del Decreto 2106 de 2019 prescribía que,

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

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

(...)

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

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado”.

Cabe anotar que, por razones cronológicas, el Tribunal no incluye en el análisis algunas disposiciones citadas en la demanda, como la Ley 902 de 2004 o el Decreto 2372 de 2010, pues como acertadamente lo señala la parte demandada, estas normas no existían en el año 2003, anualidad en que fue proferido el Acuerdo Municipal modificadorio N° 573 objeto de la pretensión de anulación en este escenario judicial.

En cambio, sí se encontraba vigente para entonces el Decreto 932 de 2002, reglamentario de la Ley 388 de 1997 (derogado posteriormente por el Decreto 4002 de 2004, el que reglamentó además los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997), que contenía varias normas pertinentes para este análisis judicial, particularmente en lo relacionado con la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Así, su mandato 1° definía lo que se entiende por revisión del plan:

*“Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, se entenderá por revisión del Plan de Ordenamiento Territorial la reconsideración general o parcial de sus objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que, como consecuencia del seguimiento y evaluación de su implementación frente a la evolución de las principales características del ordenamiento físico-territorial del municipio o distrito, suponga la reformulación completa del correspondiente Plan, o la actualización o ajuste de sus contenidos de corto, mediano o largo plazo”*  
/Resaltado de la Sala/.

En punto a las revisiones extraordinarias del P.O.T., el ordenamiento decretal mencionado preveía:

*“Revisiones extraordinarias. Cuando razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito exijan la adaptación del Plan de Ordenamiento Territorial, el Alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público o de fuerza*

mayor o caso fortuito que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento:

a) La declaratoria de desastre o calamidad pública, de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto-ley 919 de 1989 por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen el aumento o establecimiento de nuevas áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente” (...)

Artículo 5°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997 en concordancia con la Ley 507 de 1999. En todo caso, antes de iniciar los trámites de revisión se deberá contar con el concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial sobre la materia.

(...)

Artículo 7°. 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;

b) Estudios técnicos de soporte sobre los hechos, condiciones o circunstancias que dan lugar a la revisión, en los términos de los

artículos 28 de la Ley 388 de 1997 y 4 del presente decreto, según sea el caso. **Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente;**

c) Proyecto de Acuerdo con los anexos y documentación requerida para la aprobación de la revisión;

d) Dictamen técnico del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial

(...)” /Destaca el Tribunal/.

Los artículos 24 a 26 de la Ley 388 de 1997 que reseña el decreto, regulan las instancias previas de concertación y participación que debe tener la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (P.O.T) y sus revisiones, conforme a la normativa que precede. Estas instancias tienen un escenario institucional que conforman el Consejo de Gobierno, la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental y el Consejo Territorial de Planeación, y otras externas, como las que conciernen a actores sociales, cívicos, gremiales y comunales, sobre las cuales volverá esta corporación judicial más adelante.

Finalmente, en plena consonancia con el marco normativo expuesto, el Consejo de Estado ratifica que el trámite de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) está sometido a los mismos requisitos y procedimientos que su adopción inicial, aspecto que se hace más visible tratándose de las pautas legales que conciernen a la participación y concertación. Sobre el particular, en Sentencia de 26 de noviembre de 2020 (M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 25000-23-24-000-2011-00765-02), razonó bajo el siguiente temperamento jurídico:

“(…) De acuerdo con lo anterior, es claro que el trámite de revisión de los planes de ordenamiento territorial, impone garantizar, tanto la concertación interinstitucional, como la consulta ciudadana mediante un Cabildo Abierto, que se debe realizar con antelación a la presentación del

proyecto de acuerdo ante el concejo municipal; en consecuencia, se evidencia que se trata de diferentes requisitos que se deben realizar en fases distintas y que no se excluyen ni se suplen entre sí. 32 Ley 507 de 1999 “Por la cual se modifica la Ley 388 1997”. Así las cosas, se colige que lo dispuesto en el numeral 4 artículo 28 de la Ley 388 de 1997, debe ser aplicado para la revisión, ajustes o modificación de los planes de ordenamiento territorial, tal y como lo precisó esta Sección en sentencia del 24 de mayo de 2012. “La obligación consagrada en la Ley 507 de 1999, es especial y específica para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, luego de conformidad con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 (...) debe ser aplicada para su revisión o modificación”. En consecuencia, para la adopción, revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial es imperativa la convocatoria y realización de un Cabildo Abierto de manera previa a la aprobación que se surte en el Concejo Municipal, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación ciudadana” /Destaca el Tribunal/.

## CASO CONCRETO

A modo de recapitulación, una de las formas de concretar la función pública de ordenamiento territorial es la acción urbanística, concepto que incluye la clasificación del suelo en urbano, rural o de expansión urbana. Al tenor del mandato 28 de la Ley 388 de 1997, estas acciones residen principalmente en los Planes de Ordenamiento Territorial y deben sustentarse en estudios técnicos que involucran componentes jurídicos, ambientales y de servicios públicos, orientados a garantizar el desarrollo de las ciudades de manera planificada y racional, de tal manera que la infraestructura existente o proyectada garantice la vida digna de quienes habitan en estas zonas.

También se anotó que dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) existen unas normas de superior jerarquía, denominadas determinantes, que son transversales a la planificación del territorio, como lo son las referidas al medio ambiente, reservas forestales, zonificación y recursos naturales. Dentro de estos

elementos medulares está el componente general del P.O.T., integrado, entre otras, por las disposiciones jurídicas referidas a los usos o clasificación del suelo, cuya prevalencia sobre las demás disposiciones expresamente se define en ese texto legal, a tal punto que su modificación únicamente procede por revisión general del P.O.T. o de manera extraordinaria, a iniciativa del alcalde, con base en estudios técnicos debidamente sustentados, que determinen la necesidad de la modificación con base en cambios en las circunstancias de evolución del territorio.

De igual manera, las revisiones del P.O.T. deben estar orientadas por el mismo procedimiento previsto para su aprobación, y basarse en indicadores de seguimiento como la variación significativa en la dinámica poblacional o de uso o intensidad en el uso de suelos, la necesidad de emprender grandes proyectos de infraestructura en vivienda, transporte masivo o proyectos de impacto metropolitano o regional. La modificación excepcional del plan procedía, a veces del derogado Decreto 932 de 2002, por excepcionales razones de interés público, fuerza mayor o caso fortuito, como la declaratoria de desastre o calamidad pública, sin que ello releve a la administración municipal de contar con los insumos técnicos de sustento que legitimen la alteración de los contenidos generales.

Para el caso concreto, este conglomerado normativo arrojaba varias conclusiones básicas para el examen de legalidad de la norma demandada, reglas que se sintetizan en los siguientes puntos:

- (i) Las normas consagradas en el Acuerdo N° 508 de 2001 (P.O.T de Manizales) que definían a la zona de “La Aurora” como suelo rural eran normas estructurales y hacían parte del componente general de dicho instrumento normativo;
- (ii) Al tratarse de normas estructurales, gozaban de una estabilidad mayor frente a los demás componentes del P.O.T;
- (iii) Su modificación estaba sometida a la revisión general del plan, o podía hacerse de manera excepcional, con base en razones de interés público, fuerza mayor o caso fortuito, y siempre con base en los estudios técnicos que soportaran la necesidad de la modificación; y

(iv) El trámite de revisión no podía sustraerse a las instancias de concertación y participación previstas en la ley, so pena de alterar la legitimidad democrática que implican estos planes como ejercicio de planificación concertada.

Abordando las pruebas que conforman el expediente, a folios 17 y 18 del cuaderno principal, obra la solicitud presentada por el señor DANIEL HASSAN CARDONA BUITRAGO al MUNICIPIO DE MANIZALES el 3 de marzo de 2016, con la cual impetraba que se indicaran cuáles fueron los motivos y estudios técnicos que derivaron en la modificación del tipo de suelo de la zona de “La Aurora”, con la expedición del Acuerdo Municipal N° 573 de 2003, que modificó el P.O.T. vigente en ese entonces, contenido en el Acuerdo N° 508 de 2001, como ya se ha dicho.

La petición obtuvo respuesta mediante Oficio S.P.M. 0684-16 de 14 de marzo de 2016, suscrito por el Señor secretario de Planeación del MUNICIPIO DE MANIZALES /fls. 19-26 cdno. 1/, en el que explica que en el Acuerdo N° 508 de 2001 no se previó de manera explícita suelo de expansión urbana en el MUNICIPIO DE MANIZALES, atendiendo a que para entonces no era necesario disponer de más áreas para construir vivienda (se consigna que los requerimientos de vivienda se medían en ese entonces en 209,75 hectáreas, y el suelo disponible para construirla en 307 hectáreas) y la inviabilidad de construir nuevas redes de servicios públicos (puntualmente acueducto y alcantarillado), por cuanto la empresa prestadora de dichos servicios, (AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.) debía atender la consolidación de sus redes dentro del perímetro sanitario, renovar aquellas que estaban obsoletas y a futuro, emprender la construcción de redes colectoras de aguas negras y plantas de tratamiento.

Como elementos de justificación para modificar el P.O.T del año 2001, la dependencia de planeación adujo en la respuesta el déficit de vivienda según la población proyectada y la necesidad de construcción de unidades habitacionales por la declaratoria de calamidad pública a raíz de deslizamientos presentados en el año 2003.

Adicionalmente, acotó que la modificación incluida en el P.O.T. con la calificación de suelo de expansión urbana para el sector de “La Aurora” debe contar con la formulación de un plan parcial, concebido en el canon 65 del

Acuerdo 508/01 como el instrumento para desarrollar este tipo de suelos de acuerdo con criterios técnicos como el crecimiento demográfico, los precios de suelos y la intensificación del uso de los mismos, la promoción de actividades de desarrollo socioeconómico en la ciudad, la necesidad de garantizar el desarrollo armónico de la ciudad y la topografía o condiciones geomorfológicas de la zona. Finalmente indicó que la modificación del P.O.T. surtió las instancias consagradas en la ley, referidas a los conceptos favorables del Consejo de Gobierno, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, CORPOCALDAS, el Consejo Territorial de Planeación y las instancias de socialización y participación.

Con la demanda también fue aportada la exposición de motivos del proyecto de modificación del P.O.T ante el CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES, en la cual el entonces alcalde doctor NESTOR EUGENIO RAMÍREZ CARDONA, puso a consideración del concejo la revisión o modificación del P.O.T. aludiendo sucintamente que, “(...) *pone a consideración, dentro de los términos legales, tanto la revisión ordinaria, como la revisión extraordinaria originada por la declaratoria de desastre ocurrida el 18 y 19 de marzo de 2003 y atendiendo además las sugerencias de la sociedad civil y de las instancias de planeación*’ /Destaca el Tribunal, fls. 29-30, 502-503 cdno. 1/.

De otro lado, con la contestación de la demanda, el MUNICIPIO DE MANIZALES aportó los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de la norma sometida a estudio de legalidad, Acuerdo N° 573 de 2003, de los cuales la Sala de Decisión estima pertinente rescatar los siguientes aspectos que se entrelazan con los motivos expuestos para la modificación del P.O.T.:

❖ A solicitud de la Secretaría de Obras Públicas del MUNICIPIO DE MANIZALES, el Ingeniero WALTER ESTRADA TRUJILLO, en su condición de Gerente de la firma AQUATERRA INGENIEROS CONSULTORES S.A., rindió concepto técnico datado el 25 de marzo de 2003, acerca de los deslizamientos ocurridos en el barrio 20 de julio el día 19 de marzo de esa anualidad. Luego de la descripción de la problemática que se presentó en la zona, expresó que, ‘(...) *En mi concepto la mitigación del riesgo en este tipo de asentamientos debe lograrse con la erradicación de las viviendas de las zonas amenazadas (...)*’ /fls. 141-146/.

- ❖ A través del Decreto 055 de 25 de marzo de 2003, el alcalde de Manizales dispuso /fls. 149-161/:

“ARTICULO PRIMERO: Declarar la Urgencia Manifiesta para conjurar el potencial riesgo que se origina con el arribo de un nuevo periodo de lluvias en esta zona del país y ante la iniciada desestabilización de terrenos producida por las fuertes lluvias ocurridas en la noche del 18 y madrugada del 19 de marzo del presente año.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas de parte de la administración municipal, celébranse los contratos necesarios que permitan conjurar el riesgo inminente, atender las emergencias y recuperar las zonas afectadas por la precipitación pluviométrica referida en el artículo anterior y de conformidad con los cuadros donde se relacionan las zonas afectadas.

ARTÍCULO TERCERO: Una vez celebrados los contratos en virtud de la presente declaratoria, y conforme lo exige la ley para estos casos de excepción, dichos contratos y el presente decreto, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, deberán enviarse a la Contraloría Municipal para el correspondiente control fiscal, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la ley 80 de 1993”

- ❖ Según se vislumbra hasta este punto, la motivación central que tuvo la administración municipal para la declaratoria de la urgencia manifiesta fue la situación de vulnerabilidad de un gran número de familias producto de la temporada invernal, lo que generaba a su vez la necesidad de su reubicación. Así se consagró también en el oficio dirigido por el alcalde municipal al entonces Director General de Prevención y Atención de Desastres del MINISTERIO DEL INTERIOR el 27 de marzo de 2003, en el cual solicitaba la declaratoria de calamidad pública en la ciudad y el apoyo económico de ese órgano ministerial: *“(...) En la actualidad tenemos 7.500 viviendas en zonas de alto riesgo por deslizamiento e inundación, de las cuales 5.000 requieren mejoramiento integral del entorno, y más de 2.500 requieren ser reubicadas. Lo que busca la administración en los próximos dos años es construir 2.500 soluciones de*

*viviendas para aliviar de alguna manera, el problema de los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo (...)" /fls. 162-163/.*

❖ Dichos planteamientos fueron reproducidos como una de las razones que motivaron la declaratoria de la calamidad pública en el MUNICIPIO DE MANIZALES, decisión contenida en la Resolución N°02 de 31 de marzo de 2003, proferida por el Director General para la Prevención y Atención de Desastres del MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, en la cual dispuso que el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres de Manizales debería elaborar el plan de acción respectivo /fls. 166-167/.

❖ En cuanto al trámite del proyecto de acuerdo municipal con el que se modificó el P.O.T., reposan en el cartulario el concepto favorable del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial de Manizales celebrado el 29 de octubre de 2003 /fl. 285/, la aprobación del Consejo de Gobierno llevado también a cabo en la misma fecha /fl. 286/, y el concepto del Consejo Territorial de Planeación, celebrado el 24 de noviembre de 2003 /fls. 295-296/. Del componente ambiental se aportó la aprobación de CORPOCALDAS a través del Oficio N° 409417 de 10 de noviembre de 2003 /fl. 293, 608/.

❖ Por medio del Decreto 289 de 28 de mayo de 2015, el MUNICIPIO DE MANIZALES adoptó el plan parcial en la zona de expansión urbana de “La Aurora” en los siguientes términos /fls. 303-304/:

“ARTICULO 1. ADOPTASE el PLAN PARCIAL EN SUELO DE EXPANSIÓN URBANA “LA AURORA”, con base en las determinantes adoptadas por los promotores y establecidas conforme a la Resolución 1575 del 8 de agosto de 2012, POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN LAS DETERMINANTES PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL EN SUELO DE EXPANSIÓN SECTOR LA AURORA”, el CONCEPTO FAVORABLE DE VIABILIDAD al Proyecto de Plan Parcial en suelo de Expansión Urbana denominado La Aurora emitido por la Secretaria de Planeación Municipal a través de oficio SPM 1874-14 de mayo 30 de 2014, la Resolución de CORPOCALDAS N°206 Por la cual se declara concertado el Plan Parcial “La Aurora” del municipio de Manizales, y el ACTA DE CONCERTACION DE ASUNTOS AMBIENTALES PLAN PARCIAL LA AURORA MUNICIPIO DE MANIZALES del 8 de mayo de 2015.

**ARTÍCULO 2. DOCUMENTOS DEL PLAN PARCIAL.**  
Forman parte integral del Plan Parcial en Suelo de Expansión Urbana "La Aurora", los siguientes documentos:

1. Resolución 1575 del 8 de agosto de 2012, "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN LAS DETERMINANTES PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL EN SUELO DE EXPANSION SECTOR LA AURORA".

2 CONCEPTO FAVORABLE DE VIABILIDAD al Proyecto de Plan Parcial en suelo de Expansión Urbana La Aurora expedido mediante oficio SPM 1874 de mayo 30 de 2014.

3. Documento Técnico de Soporte -DTS-.del 23 de abril de 2015.

4. Resolución de CORPOCALDAS N° 206 "Por la cual se declara concertado el Plan Parcial "La Aurora del municipio de Manizales de 8 de mayo de 2015

5 ACTA DE CONCERTACIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES "PLAN PARCIAL LA AURORA MUNICIPIO DE MANIZALES de 8 de mayo de 2015".

❖ Otro de los insumos tenidos en cuenta al momento de efectuar la revisión del P.O.T (Acuerdo N° 508/01) y proferir la norma demandada (Acuerdo N° 573/03), fue el Documento Técnico de Soporte (DTS) que milita en el CD de folio 309 del cuaderno principal. En la página 68 del Componente General del Plan, se justifica la necesidad de declarar la zona de La Aurora como zona de expansión urbana, destinada fundamentalmente a Vivienda de Interés Social (VIS), y reconociendo que ello debe responder a las conclusiones que emerjan de una mesa técnica de vivienda en el marco de la revisión excepcional del Plan, además de parámetros de disponibilidad de infraestructura en redes de servicios públicos y la inexistencia de restricciones de tipo ambiental. La Sala acude al texto pertinente:

"1.5.2 SUELO DE EXPANSIÓN URBANA. Es aquel suelo que se habilitará para el uso urbano mediante la aplicación del mecanismo urbanístico llamado plan parcial. La determinación de suelo de expansión urbana se

hizo teniendo en cuenta la aplicación de los siguientes criterios técnicos:

§ Posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial y de transporte, áreas libres, parques, equipamiento colectivo de interés público, social y de espacio público requerido.

♣ Los sectores deberán estar incluidos dentro de la cobertura de dotación de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con los planes de expansión de las redes de servicios de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

♣ Inexistencia de restricciones ambientales en lo concerniente a zonas expuestas a altas amenazas.

♣ El área requerida se calcula de acuerdo a las nuevas proyecciones y requerimientos de viviendas, el estudio de las zonas aptas para el desarrollo y las consecuencias del desastre invernal, que requirieron la reubicación de un sector de la población.

Dadas las ventajas y características de los sectores del Rosario y de la Vereda Colombia, la formulación de los planes parciales se orientarán a potenciar el desarrollo de actividades comerciales, de servicios, institucionales e industriales y que sean compatibles con el desarrollo de vivienda. En el sector del Rosario la vivienda se considera como uso principal; en el Vereda Colombia, el industrial será el uso principal;

El sector de la Aurora, orientará la formulación del Plan Parcial hacia el desarrollo de vivienda de interés social, según los análisis y las consideraciones tenidas en cuenta en las discusiones de tipo técnico de la mesa de Vivienda durante la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. En todo caso deberá ser compatible con los demás usos (...)

❖ Y respecto a las instancias de participación y socialización, a folio 576 reposa la convocatoria pública efectuada por el CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES a distintos sectores sociales, para efectuar la discusión del proyecto de revisión del P.O.T. de Manizales, la cual se desarrolló según el siguiente cronograma:

MIÉRCOLES 19 DE NOVIEMBRE DE 2003: CAMACOL, SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS, SOCIEDAD CALDENSE DE INGENIEROS CIVILES, SOCIEDAD CALDENSE DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS, ASOTRANSCAL, SECRETARÍAS DEL DESPACHO, CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, AGUAS DE MANIZALES, EMTLSA, INVAMA, EMAS, GAS NATURAL DEL CENTRO, CHEC, INFIMANIZALES, IGAC, CURADURÍAS PRIMERA Y SEGUNDA, LONJAS INMOBILIARIAS.

JUEVES 20 DE NOVIEMBRE DE 2003: ANDI, ACOPI, FENALCO, CÁMARA DE COMERCIO, COMITÉ INTERGREMIAL DE CALDAS, CORPORACIÓN CÍVICA DE CALDAS, FONDO CULTURAL DEL CAFÉ, SECRETARÍAS DEL DESPACHO, UNIVERSIDADES, FUNDACIÓN VISIÓN Y GESTIÓN, INSTITUTO CALDENSE DE CULTURA Y TURISMO, TALLER DEL MILENIO, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CALDAS, PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD PARA CALDAS, CRECE, COOPERATIVAS, SENA, SOCIEDAD DE MEJORAS PÚBLICAS.

VIERNES 21 DE NOVIEMBRE DE 2003: JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL (JAC), JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES (JAL), SECTOR DE LA MUJER, CONTRALORÍA, PERSONERÍA.

SÁBADO 22 DE NOVIEMBRE: SECTOR RURAL, SECTOR ECOLÓGICO, CORPOCALDAS, ANUC, COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CALDAS, COMITÉ DEPARTAMENTAL DE GANADEROS DE CALDAS, ASOCIACIÓN DE AMIGOS DEL JARDÍN BOTÁNICO, ECOPARQUE LOS YARUMOS, PROCUENCA.

Como complemento de lo anterior, fueron aportadas las actas de las sesiones desarrolladas en el ayuntamiento, en las que se abordó la socialización de la modificación del P.O.T. y que corresponden a las fechas indicadas, reuniones que según las constancias de asistencia tuvieron la participación de integrantes y representantes de la SOCIEDAD CALDENSE DE ARQUITECTOS, GAS NATURAL DEL CENTRO, CHEC, EMTLSA, CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, EMAS, CONSTRUCTORA PRANHA S.A., CONSTRUCTORA LAS GALIAS, CURADURÍA 2ª, LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE CALDAS, CAMACOL, FUNDACIÓN VISIÓN Y GESTIÓN, CONFAMILIARES, INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, MINISTERIO DE VIVIENDA, LONJA INMOBILIARIA SCA, CENTRO GALERÍAS PLAZA DE MERCADO, AGUAS DE MANIZALES, INFIMANIZALES, FUNDACIÓN MUJERES CABEZA DE FAMILIA POR COLOMBIA, ASDEJAL, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, UNIÓN DE

COMERCIANTES, COMUNA 2, ASOTRANSICAL, CÁMARA DE COMERCIO DE MANIZALES, CODESI, CORPORACIÓN CÍVICA DE CALDAS, COOPERATIVA TAX LA FERIA, ASOCIACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, VIDEOPROYECCIONES, CODOS LTDA, ECOVICOL ONG, COOTRANSICAL, FENALCO, APROFUTURO, SECRETARÍA DE SALUD, SAN PEREGRINO, SALVACIÓN NACIONAL, COMUNEROS COMUNAS 9, 11, 10, 2, 5, 1, CALZATODO, VILLAHERMOSA, PROVIDENCIA, BOSCONIA, LA PALMA, LA PLAYITA, BOSQUE, VÉLEZ, ALTO PERSIA, COMIDE DE LA MUJER EDUCAL, LUZ Y ESPERANZA, ALTA SUIZA, VEREDA LA PALMA, CABLE UNIÓN DE OCCIDENTE, COMUNA 2, PROCUENCA, FEC, COMITECAFE, PERIÓDICO LA VERDAD, UNIVERSIDAD NACIONAL, CORREGIMIENTO 5, PROYECTO 21, además de varias personas naturales y profesionales independientes, quienes dejaron su firma en las planillas de asistencia y registros audiovisuales que también fueron aportados /fls.578-595/.

\*\*\*

Como conclusión de todo lo expuesto, una vez puesto de presente el marco jurídico y probatorio que orienta este debate judicial, el Tribunal comparte parcialmente la postura asumida por el juez de primera instancia.

En efecto; en relación con los requisitos legales previos para la modificación del P.O.T. y el componente de participación y concertación, el Tribunal difiere de lo expuesto por el funcionario judicial de primera instancia, pues el MUNICIPIO DE MANIZALES allegó al expediente la memoria documental que contiene los conceptos favorables y aprobación de las instancias institucionales a las cuales ya se refirió esta colegiatura en el acápite precedente, concretamente el Consejo de Gobierno, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Consejo Territorial de Planeación y la Corporación Autónoma Regional de Caldas -CORPOCALDAS, según lo exigido en los artículos 24 a 26 de la ley 388/97 ya enunciados. Así mismo, en el expediente consta la convocatoria pública que se hizo a los diferentes sectores gremiales, comunitarios y sociales para la socialización y discusión de la revisión del P.O.T, así como las actas de las sesiones llevadas a cabo en el concejo municipal con la participación de múltiples actores, con las respectivas constancias de asistencia.

De ahí que, para este Tribunal, le asiste razón al MUNICIPIO DE MANIZALES al afirmar en el escrito de apelación, que ese ente territorial cumplió con el marco normativo que le era propio al momento de estructurar la revisión extraordinaria

del P.O.T, por lo menos en lo que atañe a los pasos previos ante las instancias institucionales y la posibilidad de que la comunidad participara en ese proceso de revisión, por lo que ninguna causal de nulidad está llamada a prosperar frente a la norma demandada por este específico cargo de anulación.

Sin embargo, esta Sala Colectiva de Decisión sí convalida la decisión impugnada en tanto halló que la modificación del P.O.T. plasmada en el artículo 7 del Acuerdo Municipal N° 573 de 2003, se halla desprovista de los estudios técnicos que, según la ley, permiten modificar dicho instrumento local de manera excepcional, y en ese sentido, lo probado en la actuación conlleva a determinar que, en efecto, al proferir la norma sub-iúdice, el MUNICIPIO DE MANIZALES desatendió el contenido del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, que exige la plena suficiencia técnica cuando de manera excepcional se busca modificar el componente general o estructural de la norma de ordenamiento municipal.

La revisión extraordinaria del P.O.T. de Manizales, sobre todo cuando se trataba de la clasificación del suelo municipal, constituía una acción urbanística que conforme lo establecido en los artículos 8 y 15 de la Ley 388 de 1997 citados en precedencia, precisaba de los estudios jurídicos, de servicios públicos, ambientales y demás, que garantizaran el conocimiento pleno del territorio, incluyendo la infraestructura necesaria para permitir el desarrollo ordenado y planificado.

De manera puntual, este aspecto implica que el MUNICIPIO DE MANIZALES, al momento de modificar una norma estructural del P.O.T. como la que atribuía a “La Aurora” la categoría de suelo rural, debía aportar los elementos técnicos que soportaran el pleno conocimiento de la zona, de tal forma que se garantizara una infraestructura necesaria para que la potencial expansión urbana en el sector se diera de manera ordenada, planificada, con una adecuada cobertura de servicios públicos, y respetando los componentes ambientales.

Además, según lo disponen los Decretos 879/98 y 932/02, cuando se trate de una revisión extraordinaria del P.O.T., los estudios técnicos deben partir de demostrar cambios en las circunstancias o evolución del municipio que denoten la necesidad del cambio en las normas de planeación territorial, y retomando el contenido del canon 28 de la Ley 388 de 1997, la modificación se explica a partir del seguimiento a los indicadores del Plan, y concretamente, cambios

significativos en la dinámica poblacional, la necesidad de ejecutar proyectos de renovación urbana o la evaluación de objetivos y metas del plan.

En contraste con este mandato legal, conforme lo discurrido en el acápite de pruebas, la municipalidad accionada limitó la sustentación de la revisión extraordinaria del P.O.T. a las proyecciones de aumento en la población y a la declaratoria de urgencia manifiesta que tuvo lugar en el año 2003, a raíz de la emergencia invernal que significó el incremento en la demanda de vivienda. Y aun cuando ambos argumentos cuentan con respaldo legal como soporte válido para revisar de forma extraordinaria el Plan de Ordenamiento, como se ha insistido a lo largo de este discurso judicial, ello no relevaba a la administración local de contar con los soportes técnicos que avalaran dicha modificación, los cuales, se insiste, brillan por su ausencia en el plenario.

A esta altura del debate jurídico, resulta menester concluir que el cuestionamiento sustentáculo de la anulación no se circunscribe a los motivos que tuvo en cuenta la administración municipal para emprender la revisión del P.O.T., pues estos hallan pleno arraigo legal. La censura tiene que ver con la ausencia del soporte de orden técnico que la ley precisa para que estas modificaciones excepcionales gocen de plena validez, requisito que no resulta satisfecho simplemente con los documentos que debe incorporar todo plan, como el Documento Técnico de Soporte (DTS), como lo sostiene el municipio en el escrito de apelación.

Tal es así, que el Decreto 932 de 2002 contemplaba a la sazón que, además de ese Documento Técnico de Soporte (DTS), para la revisión extraordinaria debía añadirse una descripción técnica de los impactos que los hechos que dan lugar a la revisión tienen el P.O.T vigente, aspecto que tampoco se halla satisfecho en esta causa judicial.

Adicionalmente, refuerza esta conclusión el hecho de que en el Documento Técnico de Soporte (DTS) que sirvió de base a la revisión extraordinaria del P.O.T, se indica que el cambio de clasificación de suelo también debía responder a las conclusiones de una mesa técnica de vivienda en el marco de dicho procedimiento de revisión excepcional, así como a la disponibilidad de una infraestructura de servicios públicos, vías y espacio público, y a la inexistencia

de restricciones ambientales, aspectos cuyo fundamento técnico tampoco emerge de lo probado por la entidad territorial llamada por pasiva.

Todo ello adquiere una connotación mayor con la respuesta brindada por la municipalidad demandada ante la solicitud de los motivos o estudios técnicos tenidos en cuenta para la expedición del Acuerdo N° 573 de 2003, en la que según hubo ocasión de relatar al inicio del anterior segmento, la municipalidad se limitó a esbozar la situación de calamidad pública de 2003 y las proyecciones de crecimiento poblacional, además de la necesidad de formulación de un Plan Parcial para la zona de expansión urbana, sin señalar, y mucho menos allegar, los elementos de juicio de orden técnico que legitimaban la revisión extraordinaria, puntualmente, el cambio de denominación de ese sector, en función del seguimiento del P.O.T. de 2001 y los componentes ambiental, de servicios públicos y demás cambios de circunstancias que avalaran la alteración del instrumento normativo inicial.

Colofón de lo expuesto, si bien le asiste razón a la municipalidad apelante en punto al cumplimiento de los requisitos legales 'previos' para la revisión extraordinaria del P.O.T. en lo que atañe a las instancias institucionales previas y a la participación y socialización, no ocurre lo mismo con los insumos técnicos, indispensables para este procedimiento en virtud del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, cuya violación ha quedado demostrada con suficiencia en el proceso, lo que derivaba en la nulidad del artículo 7 del Acuerdo N° 573 de 2003. Por lo anterior, procede la confirmación del fallo apelado por las razones aquí expuestas.

Por lo discurrido es que el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

#### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de **SIMPLE NULIDAD** promovido por la **CORPORACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS Y GESTIÓN DE DERECHOS PARA LA JUSTICIA ESPACIAL** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N°034 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**(Aclara el voto)**