



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Duitama, diecinueve (19) de enero de dos mil quince (2015).

Clase de proceso: Nulidad

Radicación: 15238-33-33-001-2013-00304-00

Demandante: Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACÁ-

Demandado: Municipio de Paipa

Procede el Despacho a decidir en primera instancia la acción de nulidad de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Fue promovida el 17 de septiembre de 2013 por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACÁ- contra el municipio de Paipa.

1.1. Pretensiones

La petición de la demanda se contrae a que se declare la nulidad del Acuerdo No. 01 del 28 de febrero de 2003 "*Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo No. 030 de 2000 y se da una autorización al ejecutivo municipal*", proferido por el Concejo municipal de Paipa, a través del cual modifica y adiciona el Acuerdo No. 030 de 2000, por el cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Paipa.

1.2. Hechos

Los hechos de la demanda se resumen así:

- 1) Da cuenta la parte actora que el 18 de noviembre de 2010, el municipio de Paipa remitió a CORPOBOYACÁ el acuerdo demandado, con lo cual la entidad tuvo conocimiento de las modificaciones al Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), sobre normas urbanísticas, sin que previo a su expedición se hubiese concertado con la Corporación demandante.
- 2) Señala que una vez estudiado el acuerdo demandado, por los profesionales de la Corporación, encontró variaciones sustanciales en diferentes temas del ordenamiento municipal que requerían concertación, específicamente en suelos de protección y zona industrial, circunstancia que CORPOBOYACÁ le comunicó al municipio de Paipa a través de oficio No. 010183 del 25 de noviembre de 2010, solicitándole a la vez explicara las actuaciones y el procedimiento llevado a cabo por la administración municipal para la emisión del Acuerdo No. 01 de 2003.
- 3) El municipio demandado respondió el requerimiento precitado a través de oficio No. 110-SPM-457-2010, radicado No. 014113 del 23 de diciembre de 2010, en el cual explicó que al mencionado acuerdo se le dio el trámite normal y por tratarse de un acto administrativo goza

de la presunción de legalidad mientras no sea anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En dicho contexto mediante oficio No. 003021 CORPOBOYACÁ le solicitó la revocatoria directa del acto acusado, indicándole que: i) El desconocimiento de la ley no sirve de excusa; ii) Las administraciones municipales deben velar por el cumplimiento de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004, normas que prevén la concertación con la autoridad ambiental para la adopción, modificación y revisión del POT.

4) Refiere que la administración municipal de la época no se pronunció sobre la solicitud de revocatoria directa, motivo por el cual a través de oficio No. 140-1929 del 14 de febrero de 2012, CORPOBOYACÁ le explicó a la actual administración sobre la expedición irregular del Acuerdo No. 01 de 2003, al tiempo que mediante oficio No. 140-2001 del 16 de febrero de 2012, dirigido al Presidente del Concejo Municipal de Paipa, le solicitaron igualmente la revocatoria directa del acto acusado, corporación administrativa que se pronunció indicando que la manera de revocar dicho acuerdo es viable sólo a través del trámite de uno nuevo, por lo que procederían a requerir a la alcaldesa por ser tema de su iniciativa.

5) Finalmente señala que en cumplimiento de la función de seguimiento a la expedición de licencias de subdivisión y parcelación de suelo rural y rural suburbano, en los términos del artículo 10 del Decreto 4066 de 2008, CORPOBOYACÁ verificó que el contenido de las licencias de construcción enviadas por el municipio de Paipa no era coherente con lo establecido en el ordenamiento territorial y con la normatividad nacional, circunstancia por la que realizó visita al municipio referido, en cumplimiento del Procedimiento PPT-07 "Seguimiento a los asuntos ambientales", numeral 5.2 "Verificación de los asuntos ambientales en licencias de parcelación y construcción de suelo rural", producto de lo cual el municipio se comprometió a aplicar las reglamentaciones vigentes en dicha materia, al tiempo que la Corporación se comprometió a brindar asistencia técnica y jurídica en el tema referido.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

1.3.1. Normas violadas

-Artículos 2, 4, 8, 29, 44, 49, 50, 65, 79, 84, 113, 313-7,9 y 366 de la Constitución Política.
-Artículos 1, 14, 24, 25 y 35 de la Ley 388 de 1997; artículos 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004; artículo 83 del Decreto 2811 de 1974; artículo 3 del Decreto 1449 de 1977; artículo 4 del Decreto 3600 de 2007; artículo 3 del Decreto 097 de 2006 y artículos 5 y 6 del Decreto 1469 de 2010.

1.3.2. Concepto de violación

Los cargos sobre los cuales la parte actora edifica la acusación de nulidad del Acuerdo No. 01 de 2003, se resumen así:

-Primer cargo. Violación del procedimiento: En el trámite del proyecto de acuerdo que dio origen al acto administrativo demandado, se omitió someter a concertación con la autoridad ambiental, los aspectos que implicaban revisión o ajuste a disposiciones del PBOT, relacionadas con temas ambientales, omisión con la que se violaron normas de orden legal y reglamentario, entre las que se cuentan, los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, el parágrafo 6º del artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y los artículos 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004.

-Segundo cargo. Modificación de normas sustanciales de protección ambiental y de regulación de usos del suelo suburbano y rural:

i) El artículo 1º del Acuerdo 01 de 2003 modifica parcialmente las "Áreas de Tratamiento o de Actuaciones – De Protección", por cuanto disminuye las áreas de las rondas de

protección de las quebradas Valencia, El Rosal y Toibita pasando de 10 metros medidos desde el eje a cada lado, a 7 metros. Al tiempo que el artículo 2º modifica las franjas paralelas de los ríos, quebradas y cuerpos de agua pasando de 40 metros para el lago Sochagota a 30 metros y de 10 y 30 metros para los ríos, cuerpos de agua y quebradas, a 14 metros para las localizadas dentro de la zona urbana y 20 metros para las quebradas de la zona rural. Dichas modificaciones violan los artículos: 83 del Decreto 2811 de 1974, 3º del Decreto 1449 de 1977, 35 de la Ley 388 de 1997 y 4º del Decreto 3600 de 2007.

ii) El artículo 2º del Acuerdo 01 de 2003 modifica el régimen de usos de tipo industrial establecidos en el ordenamiento, reduciendo el área mínima parcelación de predios suburbanos, de 2 hectáreas a 200 m², y se eliminó el régimen de usos establecidos en el Acuerdo No. 030 de 2000, así como los parámetros de desarrollo de las actividades industriales, disposiciones que violan los artículos: 3, 13, 14 y 17 del Decreto 3600 de 2007, el artículo 1 del Decreto 3641 de 2009.

iii) El artículo 3º del Acuerdo 01 de 2003 adicionó el artículo 188 del Acuerdo No. 030 de 2000, referente a la subdivisión o parcelación de predios ubicados en la zona rural del municipio estableciendo el desarrollo de vivienda campestre y de desarrollo urbanístico en el suelo rural y rural suburbano, sin tener en cuenta las reglamentaciones y las formas de incorporar estos usos a la ordenación del territorio. De esta manera se violan los artículos: 14 de la Ley 388 de 1997, 3º del Decreto 087 de 2006, 5º y 9 del Decreto 3600 de 2007 y 5 y 6 del Decreto 1469 de 2010.

2. LA DEFENSA

El municipio de Paipa no contestó la demanda.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro de la oportunidad legal, sólo la parte actora presentó alegatos de conclusión, ratificándose en los cargos de la acusación de nulidad del acto demandado, por lo que reiteró la petición de nulidad del mismo.

Tanto la parte demandada como el Ministerio Público guardaron silencio.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto del 26 de septiembre de 2013 (fl.58). La audiencia inicial fue fijada mediante auto del 20 de febrero de 2014 y se llevó a cabo el 11 de marzo de 2014, en la que se decidió sanear la demanda, excluyendo la pretensión segunda de la demanda (fls.68 a 72). La audiencia de pruebas se realizó el 21 de abril de 2014 (fl.98), en la cual resolvió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, ordenándose correr traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones por escrito. El negocio entró al Despacho para fallo el día 13 de mayo de 2014.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho establecer si el Acuerdo No. 01 del 28 de febrero de 2003, proferido por el Concejo Municipal de Paipa "Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo No. 030 de 2000 (por el cual se adopta el PBOT de Paipa) y se da una autorización al ejecutivo municipal", se ajusta a las normas legales y reglamentarias aplicables.

2. TESIS

El Despacho sostendrá la tesis que el acuerdo demandado, desconoció normas que regulan el procedimiento y la oportunidad para revisar y ajustar el PBOT, adoptado por el municipio de Paipa a través del Acuerdo 030 de 2000, al tiempo que se modificaron normas sustanciales de protección ambiental y de usos del suelo suburbano y rural, lo que generó la infracción de las normas legales y reglamentarias en las que debía fundarse, por lo que los cargos de nulidad tienen vocación de prosperidad.

3. PREMISAS JURÍDICAS

3.1. El ordenamiento territorial:

La Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio municipal o distrital como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, 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 (arts. 3° y 5°)¹.

La función pública de ordenamiento territorial se cumple por medio de la «acción urbanística» de las entidades municipales y distritales, exteriorizada en decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, que deben estar contempladas o autorizadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (art. 8°, parágrafo)², declarado por la ley como el

¹ ARTICULO 3o. FUNCION PUBLICA DEL URBANISMO. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

² ARTICULO 8o. ACCION URBANISTICA. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital 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. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
12. Identificar y recuperar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

*instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento, y definido 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” (art. 9°)*³.

3.2. La revisión y ajuste de los planes de ordenamiento del territorio⁴

El artículo 28 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 2° de la Ley 902 de 2004), consagra la vigencia y revisión del plan de ordenamiento del territorio en cualquiera de sus modalidades en los siguientes términos:

“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 (3) 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.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

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...

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.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

PARAGRAFO. 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.

³ ARTICULO 9o. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

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

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

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

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

⁴ De conformidad con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento del territorio se denominan: a) Plan de Ordenamiento Territorial (POT), elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios y distritos con población superior a 100.000 habitantes; b) Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), elaborados y adoptados por los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y c) Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), elaborados y adoptados por los municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior (Resaltado fuera del texto original).
(...)"

Por su parte, el **artículo 12 de la Ley 810 de 2003**, contempla la posibilidad de que los concejos municipales y distritales revisen y ajusten los planes de ordenamiento territoriales ya adoptados por iniciativa del alcalde, cuyos proyectos se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

La norma precitada fue reglamentada por el **Decreto 4002 de 2004**, en el que se indica que los alcaldes, al comienzo de su período constitucional, 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 (Art. 5°).

Sin embargo, el párrafo del artículo 5° del decreto precitado, contempla la posibilidad de que por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital pueda iniciar la revisión del POT en cualquier momento, justificado en las siguientes circunstancias: i) La declaratoria de desastre o calamidad pública, en los términos de los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico; y ii) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifique la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

En el mismo sentido, el artículo 6° *ibídem* permite la modificación excepcional de normas urbanísticas (de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 adicionado por el art. 1° de la Ley 902 de 2004), de carácter estructural o general del POT, que tengan por objeto la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, a iniciativa del alcalde, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

3.3. Concertación de los proyectos de plan de ordenamiento del territorio y de revisión y ajuste del mismo:

En lo que hace relación a la concertación de los planes de ordenamiento del territorio o de los proyectos de ajuste de los mismos, los **artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997**, se encargan de regular dichos procesos ante diferentes instancias al interior de la entidad territorial y a nivel interinstitucional. Es así, como el inciso segundo de la norma en cita prevé que antes de la presentación del proyecto al concejo municipal o distrital deben surtirse los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, siguiendo el procedimiento allí indicado. Específicamente en el numeral 1° prevé que se deberá someter a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, los temas exclusivamente ambientales en los términos de la Ley 99 de 1993.

Por su parte, el **parágrafo 6 del artículo 1° de la Ley 507 de 1999**, retomando el contenido de la norma precitada señala que "el Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia

de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este párrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental...”

3.4. Normatividad legal y reglamentaria relacionada el uso del suelo, determinante en la formulación y revisión del POT.

3.4.1. Protección de las rondas de los ríos, quebradas, lagos, lagunas y cuerpos de agua: El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), en su artículo 83 les otorga el carácter de inalienables e imprescriptibles a determinadas áreas de terreno conocidas como rondas de los ríos, quebradas, lagos, lagunas y cuerpos de agua en general:

“ARTICULO 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

- a) El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b) El lecho de los depósitos naturales de agua.
- c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d) Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e) Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;
- f) Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas”.

Por su parte, el **artículo 3º del Decreto 1449 de 1977**, reglamentario del Código Nacional de Recursos Naturales precitado, impone obligaciones a los propietarios de predios en procura de la protección y conservación de los bosques, en los siguientes términos:

“ARTICULO 3o. En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las Áreas Forestales Protectoras.

Se entiende por Áreas Forestales Protectoras:

a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

b. Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua” (Resaltado fuera del texto original).

3.4.2. Límites al uso del suelo rural, actuaciones urbanísticas, parcelación, usos industriales y edificación en suelo rural suburbano: El **Decreto 3600 de 2007** “Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”. Es así como el artículo 4º, del decreto precitado define las “CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN EN SUELO RURAL”, en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, definidas a su vez como normas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley. Áreas de protección que se destacan:

i) Áreas de conservación y protección ambiental. De las que hacen parte: “1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas; 2. Las áreas de reserva forestal; 3. Las áreas de manejo especial; 4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna”.

ii) Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales: “Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas,

ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 3o del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

iii) Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural: Sitios históricos o arqueológicos o restos de ellos.

iv) Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios: zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura de servicios públicos domiciliarios.

v) Áreas de amenaza y riesgo: zonas que presentan alto riesgo para la ubicación de asentamientos humanos

Por su parte, el artículo 5º *ibídem*, contempla las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, dentro de los cuales se incluyen los suelos que no hagan parte de las categorías protegidas incluidas en el artículo 4º. Al tiempo que el artículo 9º consagra el "ORDENAMIENTO BÁSICO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUELO RURAL SUBURBANO", cuyo contenido en la adopción del plan de ordenamiento territorial o en la revisión del mismo deberá incluir:

i) "**La determinación del umbral máximo de suburbanización**", teniendo en cuenta la oferta de servicios públicos domiciliarios y la protección del medio ambiente, aspecto sujeto a las condiciones que la Corporación Autónoma Regional determine según la caracterización de la zona a regular.

ii) "**La unidad mínima de actuación**", referida a la unidad mínima de terreno, que puede incluir una o varias unidades prediales, para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles de acuerdo a los usos permitidos del suelo rural suburbano, determinante para la expedición de la licencia única de parcelación que garantice la infraestructura de servicios. Norma que establece que "*En ningún caso, la extensión de la unidad mínima de actuación que adopten los municipios podrá ser inferior a dos (2) hectáreas para todos los usos que se desarrollen en suelo rural suburbano*".

En materia de licencias de parcelación de suelo rural y suburbano, el artículo 6º del **Decreto 1469 de 2010**, señala que las mismas proceden en los términos indicados en el Plan de Ordenamiento del Territorio (POT, PBOT o EOT), pero mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima establecida por la Unidad Agrícola Familiar (UAF) del respectivo municipio, salvo los casos previstos en el artículo 45⁵ de la Ley 160 de 1994.

⁵a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;

b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;

c) Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "Unidades Agrícolas Familiares", conforme a la definición contenida en esta Ley;

d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

La existencia de cualquiera de las circunstancias constitutivas de excepción conforme a este artículo no podrá ser impugnada en relación con un contrato si en la respectiva escritura pública se dejó constancia de ellas, siempre que:

1. En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.

2. En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado.

iii) "**Definición de usos**", componente que debe estar taxativamente definido en cuanto a los usos principales, complementarios, compatibles, condicionados y prohibidos, así como las densidades e índices máximos de ocupación y construcción y demás contenidos urbanísticos y ambientales que permitan su desarrollo, respetando la vocación del suelo rural. Al punto que señala que cuando un determinado uso no esté definido por las reglamentaciones municipales o distritales como principal, complementario, compatible o condicionado, se entenderá que dicho uso está prohibido.

Las anteriores disposiciones son reglamentarias del artículo 14 de la Ley 388 de 1997, referido al componente rural de los planes de ordenamiento del territorio.

3.4.3. *Normas para los usos industriales*: Finalmente, en lo que hace relación al otorgamiento de licencias para usos industriales en suelo rural suburbano, son procedentes en las zonas debidamente delimitadas en los planes de ordenamiento territorial. Licencias que en los términos del artículo 13 del Decreto 3600 de 2007, se otorgan en dos modalidades: i) "*La unidad mínima de actuación para usos industriales*"; y ii) "*Los parques, agrupaciones o conjuntos industriales*".

Por su parte, el artículo 14 *ibidem* establece las "*Condiciones básicas para la localización de usos industriales en suelo rural suburbano*", norma en la que se destaca, que los índices de ocupación para el desarrollo de usos industriales en suelo rural suburbano no podrán superar el treinta por ciento (30%) del área del predio o predios que conformen la unidad mínima de actuación y el resto se destinará a la conservación o recuperación de la vegetación nativa. Al tiempo que los parques, conjuntos o agrupaciones industriales se podrá alcanzar una ocupación hasta del cincuenta por ciento (50%) de su área, siempre y cuando sus propietarios realicen la transferencia de cesiones adicionales gratuitas en los términos del parágrafo 1o del artículo 19 del decreto en cita.

En el mismo sentido, el artículo 17 del decreto renombrado, establece las condiciones para el otorgamiento de licencias en áreas de actividad industrial en suelo rural no suburbano.

4. SITUACIÓN PROBATORIA

Dentro del presente proceso aparecen demostrados los siguientes hechos relevantes para resolver la *litis*:

- 1) Copia del Acuerdo No. 01 de 2003 "*Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo No. 030 de 2000 y se da una autorización al ejecutivo municipal*", proferido por el Concejo Municipal de Paipa, a través del cual modifica y adiciona el Acuerdo No. 030 de 2000, por el cual se adoptó el PBOT de Paipa (fls.51-55, 85-88 y 90-93).
 - 2) Copia informal de la exposición de motivos del proyecto de acuerdo que dio origen al acuerdo demandado (fls.94-96).
 - 3) Copia de la Resolución No. 0716 del 14 de noviembre de 2000, por la cual CORPOBOYACÁ declaró concertados los asuntos ambientales del POT del municipio de Paipa, de la cual hace parte el acta de concertación suscrita entre representantes de la Corporación y del municipio de Paipa (fls.14 a 32).
-

4) Con el oficio No. 010183 del 25 de noviembre de 2010, CORPOBOYACÁ, le solicitó al alcalde de Paipa explicar las actuaciones y el procedimiento llevado a cabo por la administración municipal para la emisión del Acuerdo No. 01 de 2003 (fl.33).

5) A través del oficio No. 110-SPM-457-2010, radicado No. 014113 del 23 de diciembre de 2010, el municipio demandado respondió el requerimiento precitado, explicando que el mencionado acuerdo tuvo el trámite normal y por tratarse de un acto administrativo goza de la presunción de legalidad mientras no sea anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (fl.34). Posición que defendió que ya había asumido, tal como se evidencia en el oficio 110-SPM-457-10 del 20 de diciembre de 2010, dirigido a la Corporación, informando sobre un caso particular (fls.35-37).

6) Con oficio No. 003021 del 07 de abril de 2011, CORPOBOYACÁ, le solicitó al alcalde municipal de Paipa, la revocatoria directa del acuerdo demandado (fls.38-39).

7) Con oficio No. 140-1929 del 14 de febrero de 2012, CORPOBOYACÁ invitó a la alcaldesa de Paipa a una mesa de trabajo para tratar el tema del acuerdo demandado y le explica detalladamente los yerros cometidos en el trámite del mismo (fls.40-41).

8) A través del oficio No. 140002001 del 16 de febrero de 2012, CORPOBOYACÁ, le solicitó al Concejo Municipal de Paipa, la revocatoria directa del acuerdo demandado (fls.42-43).

9) Copia de actas de mesas de trabajo realizadas entre funcionarios de Corpoboyacá y el municipio de Paipa, en fechas 17 de febrero y 30 de octubre de 2012 (fls.44-45).

10) Con oficio No. 140000122 del 03 de enero de 2013, CORPOBOYACÁ, le solicitó una vez más al Concejo Municipal de Paipa, la revocatoria directa del acto demandado (fls.46-47).

11) A través de oficio No. CMP.200.006/2013, el presidente del Concejo Municipal de Paipa, emite respuesta a la solicitud de revocatoria directa del acto demandado, explica que la forma de revocarlo es mediante el trámite de un nuevo proyecto de acuerdo tramitado en legal forma, tema que es de iniciativa del alcalde, por lo que procederían a requerirlo en tal sentido (fls.48-49).

12) Copia del acta de visita de fecha 22 de septiembre de 2011, efectuada por funcionarios de CORPOBOYACÁ a la alcaldía de Paipa, con el objeto de verificar las licencias de construcción y subdivisiones de predios rurales destinados a vivienda campestre, las que han sido enviadas a Corpoboyacá. El municipio dejó constancia indicando que no ha vuelto a expedir licencias con fundamento en el acuerdo demandado sino que se han apoyado en el Acuerdo 030 de 2000, el que sí fue concertado con Corpoboyacá.

5. SOLUCIÓN DEL PRESENTE CASO

Para resolver el problema jurídico formulado, se procederá a examinar los cargos propuestos, en aras de establecer la configuración de la tesis planteada por el Despacho, en los términos que se exponen a continuación.

-Primer cargo. Violación del procedimiento: En el trámite del proyecto de acuerdo que dio origen al acto administrativo demandado, se omitió someter a concertación con la autoridad ambiental, los aspectos que implicaban revisión o ajuste a disposiciones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, relacionadas con temas ambientales, omisión con la que se violaron normas de orden legal y reglamentario, entre las que se cuentan, los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, el parágrafo 6º del artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y los artículos 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004.

El cargo propuesto está llamado a prosperar, dado que no existe prueba en el expediente que indique que el municipio demandado, previo a someter a aprobación el acuerdo demandado, haya cumplido con el trámite de concertación de los temas ambientales con la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, entidad que es la autoridad ambiental competente en el municipio de Paipa, en los términos de la Ley 99 de 1993, puesto que, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, los concejos municipales y distritales, tienen la facultad de revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados, por iniciativa del alcalde, cuyos proyectos se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, establecidos para la formulación de los mismos.

Por otro lado, el acuerdo acusado presenta una inconsistencia adicional relacionada con la oportunidad de la revisión o ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Paipa, el que se da cuenta fue adoptado mediante Acuerdo 030 de 2000, cuya vigencia está legalmente definida para los diferentes contenidos, así como los parámetros para la revisión de los mismos, en los términos del artículo 28 de la Ley 388 de 1997. Es así, como se contempla una vigencia de largo plazo fijada en tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales, para los contenidos estructurales; una vigencia de mediano plazo de dos (2) períodos constitucionales, en temas de contenido urbano, vigencia que puede ser mayor para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración; y una vigencia de corto plazo para contenidos urbanos que requieren revisión en dicho plazo.

Así las cosas, todo indica que en el *sub examine*, se revisaron o ajustaron temas de contenido estructural, efectuadas por la administración siguiente a la que adoptó el PBOT de Paipa, sin tener en cuenta la vigencia de largo plazo de tres períodos constitucionales de la administración municipal. Al tiempo que dicha revisión o ajuste tampoco se ubica en las posibilidades Decreto 4002 de 2004, es decir, por "razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito", motivada por la declaratoria de desastre o calamidad pública, o fundada en resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifique la recalificación de áreas de riesgo no mitigable.

En virtud de lo anterior, concluye el Despacho que las modificaciones introducidas en el acuerdo acusado carecen de justificación, circunstancia por la que, en efecto, resultan violados los artículos: 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997, parágrafo 6 del artículo 1º de la Ley 507 de 1999 y 5º y 6º del Decreto 4002 de 2004.

La prosperidad del cargo estudiado conlleva la anulación total del acto demandado, lo cual relevaría al Despacho de analizar los restantes cargos de nulidad, sin embargo, los mismos serán objeto de estudio, con el fin de exponer el criterio de este Juzgado frente a tales materias, teniendo en cuenta la relevancia que tienen en los actuales momentos los asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales.

-Segundo cargo. Modificación de normas sustanciales de protección ambiental y de regulación de usos del suelo suburbano y rural:

i) El artículo 1º del Acuerdo 01 de 2003 modifica parcialmente las "Áreas de Tratamiento o de Actuaciones – De Protección", por cuanto disminuye las áreas de las rondas de protección de las quebradas Valencia, El Rosal y Toibita pasando de 10 metros medidos desde el eje a cada lado, a 7 metros. Al tiempo que el artículo 2º modifica las franjas paralelas de los ríos, quebradas y cuerpos de agua pasando de 40 metros para el lago Sochagota a 30 metros y de 10 y 30 metros para los ríos, cuerpos de agua y quebradas, a 14 metros para las localizadas dentro de la zona urbana y 20 metros para las quebradas de la zona rural. Dichas modificaciones violan los artículos: 83 del Decreto 2811 de 1974, 3º del Decreto 1449 de 1977, 35 de la Ley 388 de 1997 y 4º del Decreto 3600 de 2007.

ii) El artículo 2º del Acuerdo 01 de 2003 modifica el régimen de usos de tipo industrial establecidos en el ordenamiento, reduciendo el área mínima parcelación de predios suburbanos, de 2 hectáreas a 200 m², y se eliminó el régimen de usos establecidos en el Acuerdo No. 030 de 2000, así como los parámetros de desarrollo de las actividades industriales, disposiciones que violan los artículos: 3, 13, 14 y 17 del Decreto 3600 de 2007, el artículo 1 del Decreto 3641 de 2009.

iii) El artículo 3º del Acuerdo 01 de 2003 adicionó el artículo 188 del Acuerdo No. 030 de 2000, referente a la subdivisión o parcelación de predios ubicados en la zona rural del municipio estableciendo el desarrollo de vivienda campestre y de desarrollo urbanístico en el suelo rural y rural suburbano, sin tener en cuenta las reglamentaciones y las formas de incorporar estos usos a la ordenación del territorio. De esta manera se violan los artículos: 14 de la Ley 388 de 1997, 3º del Decreto 087 de 2006, 5º y 9 del Decreto 3600 de 2007 y 5 y 6 del Decreto 1469 de 2010.

En relación con la primera parte de la acusación (i), el Despacho advierte que la modificación introducida a través del acto demandado toca normas de orden nacional dirigidas a la protección del medio ambiente y específicamente del recurso agua. En efecto, a través del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), reglamentado por el Decreto 1449 de 1977, se establecieron las áreas de protección ambiental e importancia hídrica, señalando en concreto las medidas de las denominadas rondas de protección de los lagos, lagunas, ríos, quebradas y cuerpos de agua en general, sin que se indicaran parámetros para la reglamentación en el nivel municipal o distrital, lo que quiere decir que son temas estructurales que deben adoptarse en los planes de ordenamiento del territorio, circunstancia por la que cualquier modificación resulta abiertamente ilegal.

Por su parte, las modificaciones acusadas en los apartados (ii) y (iii), corresponden a componentes del POT, en los que por razones obvias la normatividad aplicable le deja un margen importante de regulación a las administraciones municipales o distritales, atendiendo las particularidades de cada ente territorial y atendiendo los lineamientos establecidos en la ley de ordenamiento territorial y sus decretos reglamentarios. Es así como en el *sub examine*, además de omitir la concertación y los términos de vigencia del PBOT, en la delimitación de zonas industriales, se eliminaron las normas que imponen tener en cuenta el "umbral máximo de suburbanización", la "unidad mínima de intervención" y la "definición de usos del suelo", sin ninguna fundamentación, esto es, sin ningún estudio técnico y jurídico que indicara a la administración municipal la viabilidad de emprender la modificación de dichos componentes, lo que técnicamente se asume a través de la adopción de los denominados planes parciales. En dicho contexto las licencias de parcelación de predios suburbanos y rurales con fines industriales, fundadas en las disposiciones del acuerdo demandado serían contrarias a la legalidad.

Así las cosas, ante la prosperidad de los cargos endilgados por la parte actora, resulta imperioso declarar la nulidad integral del acto administrativo demandado, Acuerdo 01 de 2003.

6. COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y como quiera que el medio de control de simple nulidad se ventila un interés público, como lo es la defensa del ordenamiento jurídico, no hay lugar a condenar en costas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Duitama, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad integral del Acuerdo 01 de 2003 "Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo No. 030 de 2000 y se da una autorización al ejecutivo municipal", proferido por el Concejo Municipal de Paipa, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO.- Sin costas.

CUARTO.- Una vez en firme la presente providencia archívense las diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


RONALD CASTELLAR ARRIETA
Juez

ap