



Juzgado Décimo Administrativo Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control: NULIDAD
Demandante: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA –CORTOLIMA
Demandado: MUNICIPIO DE ALVARADO – CONCEJO MUNICIPAL DE ALVARADO
Radicado: 73001-33-33-010-2019-00186-00
Tema: Ajuste Normas urbanísticas
Asunto: Sentencia

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad promovió la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA** en contra del **MUNICIPIO DE ALVARADO – TOLIMA – CONCEJO MUNICIPAL**.

1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare la nulidad de los actos administrativos que se relacionan a continuación:

- Acuerdo 16 del 3 de diciembre de 2011 “Se hace una modificación excepcional a una norma urbanística estructural del esquema de ordenamiento territorial”.
- Acuerdo municipal no. 18 del 9 de diciembre de 2016 “Se hace un ajuste al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Alvarado en los términos del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015”.
- Acuerdo municipal no. 15 del 30 de junio de 2017 “Se asignan unos usos del suelo al centro poblado Caldas Viejo del municipio de Alvarado”
- Acuerdo municipal no. 16 del 30 de junio de 2017 “Se complementa de manera excepcional unas normas urbanísticas del esquema de ordenamiento territorial, acuerdo no. 012 de 2003”.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos que a continuación se sintetizan:

2.1. Que mediante Acuerdo municipal no. 012 del 27 de noviembre de 2003 expedido por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima se adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Alvarado.

2.2. Que mediante Acuerdo No. 016 de fecha 3 de diciembre de 2011 se hizo una modificación excepcional a una norma urbanística estructural del esquema de ordenamiento territorial.

2.3. Que mediante Acuerdo no. 015 de fecha 19 de julio de 2012 se hace un ajuste excepcional al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Alvarado.

2.4. Que mediante Acuerdo no. 18 de fecha 9 de diciembre de 2016, se hizo un ajuste al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Alvarado en los términos del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015.

2.5. Que el día 30 de junio de 2017 el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima aprobó el Acuerdo no. 15 *“Por medio del cual se asignan unos usos del suelo al centro poblado Caldas – Viejo del municipio de Alvarado”*.

2.6. Que el día 30 de junio de 2017 el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima aprobó el Acuerdo no. 16 *“Por medio del cual se complementa de manera excepcional unas normas urbanísticas del esquema de ordenamiento territorial; Acuerdo 012 de 2003 y se dictan otras disposiciones”*.

2.7. Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, relacionada con la posibilidad de modificación de las normas urbanísticas estructurales (que comprenden las que clasifican y delimitan los suelos), y que confiere a los alcaldes la facultad de presentar al Concejo el proyecto de modificación excepcional de las normas urbanísticas estructurales, con la exigencia que esa facultad se ejerza *“con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados”*, el alcalde municipal de Alvarado presentó a consideración del Concejo los proyectos de acuerdo relacionados en precedencia para su estudio y aprobación.

2.8. Que de conformidad con las atribuciones legales establecidas en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA previa denuncia ciudadana, se designó personal calificado con el fin de realizar visita técnica al municipio de Alvarado – Tolima área rural, en la que se encontraron asentadas construcciones que corresponden a los nombres: 1. El Tesoro. 2. Stoneville. 3. Arizona Country. 4. Club Mirador de la Caima, los cuales se encuentran en suelo rural y que corresponden una modificación excepcional bajo el Acuerdo no. 014 de 2017 para definir zonas de vivienda campestre en el suelo rural con el mapa FR1, la cual no fue concertada con la Corporación Autónoma como lo establece el artículo 2.2.2.1.2.6.3 *“procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones”* del Decreto 1077 de 2015.

3. NORMAS VIOLADAS

La parte demandante considera que los actos administrativos demandados vulneran las disposiciones normativas contenidas en la Constitución Política artículos 29, 288, el numeral 3º del artículo 313 y el numeral 6 del artículo 315.

Así mismo, considera que se están vulnerando las disposiciones normativas contenidas en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, artículo 98 del Decreto 1122 de 1999, artículo 16 del Decreto Reglamentario 879 de 1998, artículo 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077 de 2015, artículo 91 de la Ley 1753 que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, artículo 81 de la Ley 136 de 1994.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

MUNICIPIO ALVARADO – TOLIMA – CONCEJO MUNICIPAL¹

La entidad territorial demandada, actuando por intermedio de apoderado judicial contestó la demanda de la referencia, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones formuladas por la parte actora, por considerar que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos.

En primer término, indicó que, el Decreto 1122 de 1999, norma referida como vulnerada en el escrito de la demanda, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-923 de 1999, es decir que, para las fechas de expedición de los actos administrativos demandados el mencionado Decreto ya no hacía parte del ordenamiento jurídico.

¹ Págs. 58 – 84 del cuaderno principal del expediente. [11.CONTESTACION MUN ALVARADO 2019-00186.pdf](#)

Explicó que, el artículo 313 de la Constitución Política de 1991 establece la facultad de los Concejos Municipales de conceder facultades pro-tempore al Alcalde con el fin de que ejerza las funciones propias de esa corporación. En el caso concreto en relación con la infracción constitucional propuesta por el accionante, que gravita sobre la ausencia de limitación en los Acuerdos No. 016 de 2011, Acuerdo 18 de 2016, Acuerdo 15 de 2017 y Acuerdo 16 de 2017, del ejercicio de las facultades pro-tempore que fueron concedidas por el concejo municipal al Alcalde, afirmó que en dichos Acuerdos no se concedieron facultades al mandatario local, tal y como se desprende de la lectura de los mismos, por lo que no debe estar contenida ninguna temporalidad sobre el particular. Sin embargo, señaló que, en caso de que existan las aludidas facultades sin limitación temporal, lo pertinente es que en el evento de existir actuaciones fundadas en el ejercicio de dichas facultades pro-tempore, deberá garantizarse la protección de aquellas situaciones jurídicas consolidadas al amparo de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima.

Con respecto de la falta de publicidad en la gaceta municipal de los actos administrativos demandados que se aduce en la demanda como vicio de nulidad, la parte demandada adujo que esa manifestación es errada, teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 136 de 1994, sancionado un Acuerdo municipal, este será publicado en el respectivo diario, o gaceta o emisora local o regional dentro de los diez días siguientes a su sanción, razón por la cual, la respuesta dada por el Secretario de Gobierno mediante oficio de fecha 08 de marzo de 2019, solo prueba que los acuerdos no fueron publicados en la gaceta municipal, pero no acreditó que no hubiesen sido publicados en los otros medios que dispone la norma citada.

Agregó que la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1551 de 2012 introducen nuevas reglas sobre la publicidad de los actos expedidos por los Concejos Municipales, que permiten el uso de diversas herramientas que garanticen su amplia difusión a la comunidad, dentro de los cuales es plausible sostener que están las páginas web de la entidad.

Resaltó que la falta de publicidad de los actos administrativos no configuran causal de nulidad o invalidez del acto, sino que afecta su eficacia u oponibilidad, citando para el efecto jurisprudencia del Consejo de Estado, según las cuales la eficacia o fuerza vinculante respecto de terceros, depende de que el acto administrativo se publique en ese medio oficial de difusión que, de llegarse a omitir, no afecta su validez, pues se trata de una circunstancia posterior a la formación del acto, que lo hace inoponible frente a terceros, pero que no genera su nulidad.

Indicó que, en la presente demanda, el accionante sostiene que el Acuerdo no. 15 del 30 de junio de 2017 por medio del cual se asignan unos usos del suelo al centro poblado Caldas Viejo, desconoce las reglas que regulan la revisión y ajustes al P.O.T. y el E.O.T., frente a lo cual se considera que es un yerro de aplicación normativa, por cuanto, si bien en dicho acto en el artículo 1º se estableció *“el objeto del presente Acuerdo es asignar los usos del suelo al centro poblado de Caldas Viejo del municipio de Alvarado, instrumento que nos permitirá complementar y desarrollar de manera excepcional el Esquema de Ordenamiento Territorial”* la facultad para reglar los usos del suelo deriva de la Constitución Política y no está sometida a procesos de concertación o similares, como se reclama a través del presente medio de control, según lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, en armonía con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997.

Señaló que, revisado el contenido del Acuerdo no. 015 de 2017, se puede evidenciar en su articulado que solo desarrolla aspectos esenciales sobre usos del suelo en el artículo 3º determinando su uso principal, complementario, condicionado y prohibido, en los

artículos 4º y 5º desarrolla los usos del suelo permitidos en residencial, comercial, institucional o recreativo sin que se establezcan modificaciones al POT como erróneamente lo entiende la parte actora.

Explicó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1537 de 2012, que trata sobre las concertaciones ambientales ante las Corporaciones Autónomas Regionales, se infiere que la reglamentación del uso del suelo permite desarrollar el POT y el EOT, y si su desarrollo al ser netamente urbanístico como en el caso que nos ocupa, en el que se establecen los usos principales, complementarios, condicionados, clasificación de los usos del suelo, entre otros aspectos netamente urbanísticos, pero que no contienen aspectos ambientales, no requería el cumplimiento del requisito de concertación ambiental, máxime cuando este último aspecto no estaba siendo modificado o regulado, motivo por el cual, ante la ausencia de aspectos exclusivamente ambientales en el Acuerdo no. 015 de 2017, no era necesario acudir ante CORTOLIMA, y si dicha etapa debía agotarse así no hubiese aspectos ambientales por concertar (únicamente por cumplir con esa formalidad) tal irregularidad no es de tipo sustancial, por lo que no vicia de nulidad el acto administrativo acusado.

Reiteró que corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo guardando consonancia con lo previsto en las normas del Plan de Ordenamiento Territorial o el Esquema de Ordenamiento Territorial, como un instrumento que permite desarrollar normas urbanísticas, pero para ello no debe necesariamente surtirse un proceso de concertación como el que se reclama, pues no se está ante una actuación de revisión, ajuste o modificación del POT o el EOT.

En el mismo sentido, se indicó que el Acuerdo no. 018 de 2016 no infringe las normas que se relacionan como vulneradas en el escrito de la demanda, así como tampoco su expedición estaba sometida a las reglas de la concertación con la autoridad ambiental que se reclama, en razón a que por excepción legal contenida en el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 no debía ser sometido en momento alguno a dicha etapa.

Manifestó que, las facultades previstas en la Ley 1537 de 2012 y la Ley 1753 de 2015, contrario a lo dicho por el accionante, son totalmente diversas y obedecen a periodos delimitados en la misma Ley que no son excluyentes entre sí, puesto que, la primera de estas se refiere al desarrollo de vivienda de interés social y prioritaria mientras que la segunda se refiere al desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios de vivienda.

Aunado a ello, explicó que la Ley 1537 de 2012 estableció la posibilidad de incorporar suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano por el año 2012 a 2015 para una hipótesis diversa a la consagrada en la Ley 1753 de 2015 que estableció la posibilidad de incorporar dichos suelos en el periodo del 2015 a 2020.

Con todo lo expuesto, reiteró que el legislador estableció la posibilidad de efectuar la incorporación de suelo urbano y ajustes al P.O.T. o el E.O.T. sin necesidad de efectuar proceso de concertación con la autoridad ambiental, entre el año 2015 y 2020, así las cosas, habiéndose expedido el Acuerdo no. 018 el 9 de diciembre de 2016 por el Concejo Municipal de Alvarado, dentro de término de la habilitación legal, no se evidencia la infracción legal, en razón a que no se requería en momento alguno agotar la etapa de concertación con CORTOLIMA.

Adujo que, no puede desconocerse que la incorporación por una sola vez obedece a razones diversas previstas en la Ley 1537 de 2012 y en la Ley 1753 de 2015, es decir que

el legislador estableció razones diversas en cada Ley para incorporar suelos y con ello efectuar el ajuste al POT o el EOT, pero por una sola vez según la hipótesis contenida en cada norma, luego si el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde expidió un Acuerdo en vigencia de la Ley 1537 de 2012, ello no le impedía al ejecutivo presentar un nuevo proyecto al Concejo Municipal de Alvarado que culminó con la expedición del Acuerdo no. 018 de 2016, el cual fue tramitado en el periodo previsto en la Ley 1753 de 2015, sin que por tal motivo se estructure la infracción propuesta en esta demanda.

Indicó que, el demandante propone en términos generales que los actos cuya nulidad pretende, infringen las normas que regulan el procedimiento sobre modificación, revisión y ajuste de los P.O.T. y E.O.T. ante la ausencia de concertación institucional con la autoridad ambiental y con ello se incurre adicionalmente en una expedición irregular, situación que la parte demandada considera que no es acertada según las normas que regulan la materia, a saber, artículo 15 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, reglamentada por el Decreto Nacional 4002 de 2004, el artículo 2.2.2.1.2.6.2 del Decreto 1077 de 2015, relacionados con el artículo 49 de la Ley 1537 de 2012, normas que regulan la revisión, modificación y ajustes a los planes o esquemas de ordenamiento territorial.

Expuso que, en el asunto concreto, en relación con la revisión, ajuste y modificación de las normas urbanísticas de manera excepcional, el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.6.2.) que compiló el Decreto 4002 de 2004 estableció que en cualquier momento se podrá a iniciativa del Alcalde efectuar una modificación excepcional en los siguientes términos: *“La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran”* disposición que al ser armonizada con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 permite concluir que no se requería agotar la etapa de concertación.

En ese orden de ideas, consideró que no es cierto que toda modificación excepcional deba ser sometida a un proceso de concertación como erradamente se reclama a través del presente medio de control, en razón a que según las normas citadas es el mismo Acuerdo que regula el POT o el EOT el que establece el procedimiento para modificar, ajustar o revisar las normas urbanísticas estructurales que son precisamente las contenidas en el Acuerdo 016 de 2011 y 16 de 2017.

Resaltó que el Acuerdo municipal no. 16 del 2017 no realiza una modificación, revisión y ajuste del EOT, contrario a ello, como lo establece su artículo 1, se introdujo una complementación de una norma urbanística estructural, en este sentido si se trata en estricto orden de considerar que esta complementación no está regulada en la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias, no es factible establecer que deba dicha metodología ser sometida a las reglas de concertación con la autoridad ambiental como está previsto en el artículo 24 de la citada Ley.

Consideró importante destacar que, al momento de analizar las causales de nulidad, la definición prevista en el artículo 49 de la Ley 1537 de 2012 que establece que las normas urbanísticas no son componentes ambientales, ante dicha premisa legal, es factible inferir que la concertación con CORTOLIMA no se requería, como quiera que no se estaban efectuando ajustes a los componentes ambientales respecto de los cuales solo puede la entidad presentar observaciones.

Explicó que el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 desarrolla los componentes de los planes de ordenamiento territorial, integrado por un componente general, un componente urbano

y un componente rural, desarrollados en los artículos 12, 13 y 14, sin embargo, cuando se trata de normas urbanísticas estructurales de tipo general o complementario, éstas ya no están contenidas en la hipótesis del Decreto 4002 de 2004 art. 7 compilado en el Decreto 1077 de 2015 art. 2.2.2.1.2.6.3, de ahí que pueda sostenerse que para la expedición de los actos administrativos demandados Acuerdo no. 016 de 2011, Acuerdo no. 16 de 2017, Acuerdo no. 15 de 2017 y Acuerdo no. 18 de 2016 no era necesario agotarse la etapa de concertación institucional que reclama el demandante, puesto que en estricto rigor legal, cuando se trate de normas urbanísticas estructurales no existe regla especial que conmine ajustarse a un procedimiento que implique la concertación para su expedición.

Propuso como excepciones las que denominó: 1. Legalidad de los actos acusados. 2. Modulación de los efectos de nulidad de los actos administrativos de carácter general. 3. Nulidad parcial de los actos acusados. 4. Protección de situaciones jurídicas consolidadas – los efectos de nulidad de actos administrativos de carácter general no pueden desconocer situaciones jurídicas consolidadas.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

PARTE DEMANDANTE²

Dentro del término legal concedido el apoderado de la parte demandante allegó escrito contentivo de los alegatos de conclusión expresando que de acuerdo con las pruebas obrantes en el plenario, está acreditado el incumplimiento de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1993, el artículo 7 del Decreto 4002 de 2004 y el artículo 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077 de 2015, según los cuales el Alcalde del municipio de Alvarado – Tolima debía haber agotado el procedimiento de concertación interinstitucional.

Manifestó que si bien es cierto la revisión y modificación del E.O.T. se somete a consideración de la Corporación Autónoma Regional, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de sus competencias, también lo es que, el municipio no puede partir de su propia creencia de que tal modificación no comporta aspectos ambientales por tratarse de la simple modificación de las normas urbanísticas, para así omitir la concertación de que trata el presente asunto.

Lo anterior, por cuanto es precisamente la Corporación Autónoma Regional la competente en evaluar técnicamente si la modificación o ajuste al P.O.T y el E.O.T pueden conllevar implícita alguna afectación ambiental que requiera un pronunciamiento por parte de esa autoridad, inclusive si se trata de una modificación de una norma urbanística.

Concluyó que, los proyectos de los Acuerdos que se demandan, que tuvieron su iniciativa en cabeza del Alcalde, debieron haber sido previamente presentados para la concertación a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, lo cual es un imperativo categórico, por cuanto guarda relación con los principios y normas que rigen el derecho ambiental, puesto que “las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o particulares” (art. 107 de la Ley 99 de 1993).

PARTE DEMANDADA³

En su escrito de alegatos de conclusión, el apoderado de la entidad demandada reiteró que los actos administrativos demandados los reviste la presunción de legalidad, la cual

² Págs. 232 - 233 cuaderno principal del expediente tomo II. [32.APODERADO DE CORTOLIMA ALLEGA ALEGATOS 2019-00186.pdf](#)

³ Págs. 234 – 238 del cuaderno principal del expediente tomo II. [33.APODERADO DE LA ENTIEDAD DEMANDADA ALLEGA ALEGATOS 2019-00186.pdf](#)

no fue desvirtuada por la parte demandante, por lo que corresponde negar las pretensiones de la demanda de nulidad de la referencia.

Señaló que en el presente asunto se invocó como causal de nulidad la infracción del Decreto 1122 de 1999 el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-923/1999, afirmación que carece de fundamento, teniendo en cuenta que dicha norma fue expulsada del ordenamiento legal.

Reiteró que en el presente asunto, la autoridad ambiental demandante Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA realiza una indebida interpretación normativa de la Ley 388 de 1997, el Decreto 4002 de 2005, la Ley 1537 de 2012, el Decreto 1077 de 2015 y la Ley 1753 de 2015, contrario a ello, afirma que los actos administrativos acusados fueron proferidos conforme a las normas en que debían fundarse y no están viciados de nulidad, pues los vicios y razones de vulneración que se aducen están precisamente basados en esa errada interpretación normativa.

Insistió en que, en el evento de considerarse que los actos demandados están viciados de nulidad total o parcial, por tratarse de actos que regularon situaciones sobre las cuales se afianzan derechos subjetivos como es el caso de licencias o similares que se hubiesen podido expedir, se haría necesario modular los efectos de la decisión, con el fin de garantizar los derechos de terceros respecto de quienes se han consolidado situaciones jurídicas, pues no puede dejarse de lado que según los hechos de la demanda y los documentos allegados están definidos diversos proyectos como son el Tesoro, Stoneville, Arizona Country, Club mirador La Caima en el municipio de Alvarado, los cuales se están desarrollando atendiendo las reglas contenidas en los acuerdos no. 016 de 2011, 18 de 2016, 15 de 2017 y 16 de 2017, lo que demuestra que los efectos de los actos enjuiciados a pesar de ser generales, tienen contenido particular y concreto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

6. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme se señaló en la audiencia inicial celebrada el día 28 de enero de 2020, se trata de determinar si ¿Debe declararse la nulidad de los actos administrativos Acuerdos Municipales de Alvarado nos. 016 del 3 de diciembre de 2011, 018 del 9 de diciembre de 2016, 015 del 30 de junio de 2017 y 16 del 30 de junio de 2017, por haber sido expedidos con infracción a las normas en que debían fundarse?

7. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

7.1. TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE

La entidad demandante Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA considera que debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados expedidos por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima, en razón a que fueron expedidos con desconocimiento de las normas en que deberían fundarse, especialmente, por la falta de agotamiento del requisito de concertación interinstitucional con la autoridad ambiental, lo cual los afecta con vicios de nulidad.

7.2. TESIS DE LA PARTE DEMANDADA

La entidad territorial demandada municipio de Alvarado – Concejo Municipal de Alvarado – Tolima considera que deben negarse las pretensiones de la demanda, toda vez que la parte accionante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste los Acuerdos Municipales demandados, incumpliendo con ello con la carga procesal probatoria que le asiste.

7.3. TESIS DEL DESPACHO

Este Juzgado considera que deben negarse las pretensiones de la demanda, en razón a que los actos administrativos demandados Acuerdo no. 16 del 3 de diciembre de 2011 “se hace una modificación excepcional a una norma urbanística estructural del esquema de ordenamiento territorial”, Acuerdo no. 18 del 9 de diciembre de 2016 “Se hace un ajuste al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Alvarado en los términos del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015”, Acuerdo no. 15 del 30 de junio de 2017 “se asignan unos usos del suelo al centro poblado Caldas Viejo del municipio de Alvarado” y Acuerdo no. 16 del 30 de junio de 2017 “se complementa de manera excepcional unas normas urbanísticas del esquema de ordenamiento territorial, acuerdo no. 012 de 2003” expedidos por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima, se ajustaron a las normas constitucionales y legales que rigen la materia, sin que se hubiere acreditado la contravención con las normas que se indicaron como vulneradas en el escrito de la demanda, permaneciendo incólume su presunción de legalidad.

8. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que mediante Acuerdo no. 016 del 30 de diciembre de 2011, el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima hizo una modificación excepcional a una norma urbanística estructural del Esquema de Ordenamiento Territorial y dictó otras disposiciones.	Documental. - Copia Acuerdo no. 016 del 30 de diciembre de 2011 expedido por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima (págs. 23 – 25; 86 – 88 del cuaderno principal del expediente tomo I – Fl. 4- 6 Archivo 4. ANEXOS.pdf).
2. Que mediante Acuerdo no. 018 del 09 de diciembre de 2016, el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima hizo un ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial de dicho municipio, en los términos del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 y dictó otras disposiciones.	Documental. - Copia Acuerdo no. 18 del 09 de diciembre de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima (págs. 26 – 32; 102 – 118 del cuaderno principal del expediente tomo I - Fl. 7 - 14 Archivo 4. ANEXOS.pdf).
3. Que mediante Acuerdo no. 15 del 30 de junio de 2017, el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima asignó unos usos del suelo al centro poblado Caldas Viejo de dicho municipio.	Documental. - Copia Acuerdo no. 15 del 30 de junio de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima (págs. 33 – 35; 130 – 132 del cuaderno principal del expediente tomo I - Fl. 15 - 17 Archivo 4. ANEXOS.pdf).
4. Que mediante Acuerdo no. 16 del 30 de junio de 2017, el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima complementó de manera excepcional unas normas urbanísticas del Esquema de Ordenamiento Territorial; Acuerdo no. 012 de 2003 y dictó otras disposiciones.	Documental. - Copia Acuerdo no. 16 del 30 de junio de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima (págs. 36 – 39; 145 – 148 del cuaderno principal del expediente tomo I - Fl. 18 - 21 Archivo 4. ANEXOS.pdf).
5. Que mediante certificación de fecha 12 de diciembre de 2018 expedida por el subdirector de planeación y gestión tecnológica de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, se indicó que respecto de los Acuerdos Municipales no. 016 de 2011, 018 de 2016, 015 y 016 de 2017 del municipio de Alvarado, no se recibió en la Corporación ningún oficio para surtir la instancia de concertación de los mismos, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077 de 2015.	Documental. - Copia oficio de fecha 12 de diciembre de 2018 suscrito por el subdirector de planeación y gestión tecnológica de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA. (pág. 40 del cuaderno principal del expediente - Fl. 22 Archivo 4. ANEXOS.pdf).
6. Que mediante oficio no. SG-30-10.24.4 442 de fecha 8 de marzo de 2019, el secretario de gobierno del municipio de Alvarado certificó que los Acuerdos Municipales no. 016 de	Documental. - Copia del oficio no. SG-30-10.24.4 442 de fecha 8 de marzo de 2019 expedida por el secretario de gobierno del municipio de

2011, 018 de 2016, 015 y 016 de 2017 no fueron publicados en la gaceta municipal.	Alvarado. (pág. 46 del cuaderno principal del expediente - Fl. 28 Archivo 4.ANEXOS.pdf).
7. Que mediante certificación expedida por el secretario de gobierno del municipio de Alvarado – Tolima, de fecha 7 de septiembre de 2019, se acreditó que los Acuerdos Municipales no. 016 de 2011, 018 de 2016, 015 y 016 de 2017 fueron publicados en la cartelera de la Alcaldía Municipal y en el sitio web www.alvarado-tolima.gov.co .	Documental. - Certificación de fecha 7 de septiembre de 2019, expedida por el secretario de gobierno del municipio de Alvarado – Tolima. (pág. 173 del cuaderno principal del expediente – fl. 131 del archivo 11.CONTESTACION MUN ALVARADO 2019-00186.pdf).

8.1. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

En el ordenamiento jurídico colombiano existen mecanismos tendientes a su preservación, y para ello ha establecido causales por las cuales un acto administrativo puede ser declarado nulo por la jurisdicción contencioso-administrativa. En ese orden de ideas, los actos administrativos se presumen legales y son de obligatorio acatamiento, hasta tanto sea declarada su nulidad, mediante el medio de control de simple nulidad, acorde con lo establecido en el artículo 88 del C.P.A.C.A.

Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. *Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.*

El medio de control de simple nulidad se caracteriza por no tener término de caducidad, es decir, que puede interponerse en cualquier tiempo, y para ello no es necesario agotar los recursos en sede administrativa y no requiere conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, por estar encaminada a proteger el ordenamiento jurídico.

Al respecto es preciso señalar que el medio de control de simple nulidad es una acción pública, en razón a cualquier persona puede interponerla y procede en contra de actos de carácter general, como contra actos de carácter particular, en los casos establecidos en el artículo 137 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

La citada norma, establece que la declaratoria de nulidad de los actos administrativos procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Con respecto de la causal de nulidad que considera la parte demandante que se configura respecto de la expedición de los actos administrativos demandados Acuerdos Municipales nos. 016 del 30 de diciembre de 2011, 018 del 09 de diciembre de 2016, 015 del 30 de junio de 2017 y 16 del 30 de junio de 2017, esto es, infracción de las normas en que deberían fundarse, corresponde señalar que ha sido definida por el órgano de cierre de esta jurisdicción como la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea⁴.

La Sala Especial Transitoria de Decisión de esta la Alta Corporación, en providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003-00572, con ponencia del Consejero Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, señaló que: *“ha dicho que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la*

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 17001-23-33- 000-2016-00265-01 (23743). Sentencia del 18 de marzo de 2021. CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde”⁵

Según la doctrina nacional⁶, *“Esta causal de nulidad se configura cuando no se da cumplimiento a las formalidades previstas en la ley o el reglamento para la formación del acto de que se trate, entendiendo como formalidades los requisitos tendientes a garantizar la veracidad del acto, la igualdad de los interesados, sus derechos privados como el de defensa, controversia etc., así como la publicidad que en determinados casos se debe hacer del trámite de la actuación respectiva. Entre ellos se encuentran desde requisitos obvios y comunes como la fecha, nombre del órgano, firma del funcionario, pasando por la motivación cuando, deba hacerse expresa, hasta el cumplimiento de trámites, diligencias o pasos necesarios, tales como solicitud de conceptos, dictámenes, estudios previos, publicación de la solicitud o del inicio de la actuación administrativa, citaciones a terceros etc. Según se ha comentado atrás, la irregularidad que puede originar la anulación del acto es la que es relevante para su contenido o para la efectividad del debido proceso, cuando es sustancial, según la jurisprudencia, es decir, cuando incide en el sentido de la decisión, o es básica para la misma.”*

8.2. CASO CONCRETO.

En el presente asunto, la entidad demandante Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA pretende que se declare judicialmente la nulidad de los siguientes actos administrativos: 1. Acuerdo no. 16 del 3 de diciembre de 2011 *“se hace una modificación excepcional a una norma urbanística estructural del esquema de ordenamiento territorial”*. 2. Acuerdo no. 18 del 9 de diciembre de 2016 *“Se hace un ajuste al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Alvarado en los términos del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015”*. 3. Acuerdo no. 15 del 30 de junio de 2017 *“se asignan unos usos del suelo al centro poblado Caldas Viejo del municipio de Alvarado”* y 4. Acuerdo no. 16 del 30 de junio de 2017 *“se complementa de manera excepcional unas normas urbanísticas del esquema de ordenamiento territorial, acuerdo no. 012 de 2003”* expedidos por el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima.

La entidad accionante considera que los mencionados Acuerdos fueron expedidos de manera irregular, en razón a que desconocieron las normas en que debían fundarse, causal de nulidad en que se fundamentan sus pretensiones.

Con relación al Acuerdo no. 016 del 3 de diciembre de 2011 se indicó que en sus artículos 4 y 5 en los que se determinó la ampliación del suelo urbano del municipio de Alvarado, se debía agotar el procedimiento ordenado en la normatividad constitucional y legal.

Respecto del Acuerdo no. 18 del 9 de diciembre de 2016 que modificó nuevamente el perímetro urbano del municipio de Alvarado, con fundamento en el artículo 91 de la Ley 1753 de 201, que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, se dio una interpretación errada a esa norma, toda vez que la misma en su artículo 91 solo modificaba la normatividad anterior, esto es la Ley 1537 de 2012, de la cual ya había hecho uso la alcaldía de Alvarado – Tolima.

Así mismo, indicó que los Acuerdos no. 15 y no. 16 de fecha 30 de junio de 2017, fueron expedidos de forma ilegal, en razón a que para su expedición no se agotaron los requisitos legales consagrados en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1993, el artículo 7 del Decreto 4002 de 2004, el artículo 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077, conforme los cuales antes de presentar un proyecto de Acuerdo ante el Concejo Municipal, el alcalde

⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta, sentencia de fecha 29 de julio de 2021, rad.: 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346), Consejera Ponente Dra. Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

⁶ Manual del acto administrativo séptima edición, 2016 Luis Enrique Berrocal Guerrero, págs. 551 – 552.

debía haber agotado el procedimiento de concertación interinstitucional con la autoridad ambiental.

Lo anterior, por considerar que este requisito obedece a que el componente ambiental desempeña un papel fundamental en la ordenación básica del territorio, el cual debe tenerse en cuenta para la adopción de los planes, estrategias, metas y programas sobre el desarrollo físico y los usos del suelo de un municipio.

Sostiene que la concertación con la autoridad ambiental no consiste en un requisito simplemente formal, contrario a ello, insiste en que constituye un presupuesto sustancial, consistente en una exigencia fundamental que permite cumplir con lo establecido en los artículos 5 y 9 de la Ley 388 de 1997.

Aunado a lo anterior, se señaló que si bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política de 1991 el Concejo Municipal puede facultar al Alcalde de manera temporal, para que ejerza las funciones propias de esa Corporación, entre estas, la de 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 (numeral 7 art. 313 de la C.N.), el Acuerdo debe fijar como límites de sus efectos un periodo determinado, condición que no se cumplió en los actos administrativos que se demandan, omisión que hace de dichos Acuerdos sean contrarios a la Ley.

Así mismo, agregó que, en el caso particular, y de conformidad con la certificación expedida por el Secretario de Gobierno del municipio de Alvarado – Tolima que se encuentra en el expediente, los actos administrativos demandados no fueron publicados, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 136 de 1994.

Para efectos de determinar si los actos administrativos demandados fueron expedidos de manera irregular por el desconocimiento de las normas en que debían fundarse, en los términos señalados en el escrito de la demanda, y en consecuencia si debe declararse su nulidad, corresponde al Juzgado realizar las siguientes precisiones.

El artículo 313 de la Constitución Política enlista las funciones que corresponden a los Concejos Municipales, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

“Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

1. (...)

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.

(...)”

Por su parte, la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 902 de 2004, que tuvo como objetivos, entre otros, el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (numeral 2 art. 1), estableció en su artículo 24 las instancias de concertación y consulta para la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, y en su artículo 25 el trámite de aprobación de los mismos por parte de los Concejos Municipales o Distritales, previa presentación por iniciativa del Alcalde.

Mediante la Ley 902 de 2004 “por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones” se modificaron los artículos 15 y 28 de la citada norma, relacionados con normas urbanísticas estructurales, normas urbanísticas generales y normas complementarias, así como también la vigencia y revisión de los planes de ordenamiento territorial, normas que disponen:

“ARTÍCULO 1o. El artículo 15 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 15. Normas urbanísticas. 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.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

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. Prevalecen 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 solo 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.

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.

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.

2. Normas urbanísticas generales. Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

3. Normas complementarias. Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.

PARÁGRAFO. Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.

PARÁGRAFO 2o. Los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un término no mayor de sesenta (60) días.

ARTÍCULO 2o. El artículo 28 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. 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; 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.

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.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.”

Con posterioridad mediante el Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", se estableció en su artículo 2.2.2.1.2.3.4.:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3.4 Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, se podrá adelantar la modificación de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General, Urbano y Rural del Plan de Ordenamiento Territorial.

La modificación excepcional de normas urbanísticas podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre que se demuestren y soporten en estudios técnicos los motivos que dan lugar a su modificación.

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.

PARÁGRAFO 1. A través de una modificación excepcional no se pueden modificar los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo definidas en los componentes General, Urbano y Rural del Plan de Ordenamiento Territorial.

PARÁGRAFO 2. Las modificaciones excepcionales de norma urbanística no podrán ampliar los términos de vigencia de los planes de ordenamiento territorial ni las de sus componentes o contenidos.”

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 – Todos por un nuevo país”, entre otros aspectos, se modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, relativo a la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 47. Incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano. Con el fin de garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que

soporten la vivienda, durante el período constitucional de las administraciones municipales y distritales comprendido entre los años 2015 y el 2020, y por una sola vez, los municipios y distritos podrán:

1. A iniciativa del alcalde municipal o distrital, incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que garanticen el desarrollo y construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios que soporten la vivienda de interés social y de interés prioritario, y otros, siempre que se permitan usos complementarios, mediante el ajuste del plan de ordenamiento territorial que será sometida a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Esta acción se podrá adelantar siempre y cuando se cumplan en su totalidad las siguientes condiciones:

a) Se trate de predios que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito, certificada por los prestadores correspondientes.

b) Los predios así incorporados al perímetro urbano quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997. Para su ejecución se aplicarán las normas del tratamiento urbanístico de desarrollo y no se requerirá de plan parcial ni de otro instrumento de planificación complementaria para su habilitación. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos y aprovechamiento del suelo.

c) Los predios no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, ni en áreas que hagan parte del suelo de protección, en los términos de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento vigente.

d) Aquellos municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales (corregimientos y veredas) que estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2ª de 1959, podrán presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitud de sustracción rápida y expedita para los lotes y actuaciones urbanas integrales que se destinen a vivienda para lo cual se expedirá por parte de dicho Ministerio las resoluciones correspondientes.

2. Además de los instrumentos previstos en la ley, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, se podrá modificar el régimen de usos y aprovechamiento del suelo de los predios localizados al interior del perímetro urbano o de expansión urbana que puedan ser destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. Este ajuste se someterá a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en la Ley 388 de 1997, o mediante la expedición de decretos por parte de la autoridad municipal o distrital respectiva, cuando el Plan de Ordenamiento Territorial contemple la autorización para el efecto. Estos predios quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria, de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO 1°. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial de que trata el presente artículo, sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna o lo niegue sin base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

En el evento de que el concejo municipal o distrital estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá sustentarse en motivos técnicos y contar con la aceptación del alcalde y, en ningún caso, su discusión ampliará el término para decidir.

Los concejos municipales y distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial.

PARÁGRAFO 2°. Los predios incorporados al perímetro urbano en virtud de las disposiciones del presente artículo deberán cumplir los porcentajes de vivienda de interés social y de interés social prioritario de que trata el artículo 46 de la presente ley.

PARÁGRAFO 3°. Los proyectos de vivienda desarrollados bajo este artículo, no podrán cumplir la obligación de destinar suelo para vivienda de interés prioritario mediante el traslado de sus obligaciones a otro proyecto”.

Conforme al marco normativo citado y transcrito en precedencia, se analizará el contenido de cada uno de los actos administrativos demandados a fin de establecer si son contrarios al ordenamiento jurídico.

A través del Acuerdo no. 016 del 30 de diciembre de 2011, el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima realizó una modificación excepcional a una norma urbanística estructural del esquema de ordenamiento territorial, como instrumento que desarrolla y complementa el Acuerdo no. 012 de 2003 “por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Alvarado y se dictan otras disposiciones” en lo relacionado con la extensión superficiaria del suelo urbano del municipio y las coordenadas planas que limitan dicho territorio, teniendo como fundamento constitucional y legal el artículo 313 de la Constitución Política, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997 modificada por la Ley 902 de 1004 y su Decreto Reglamentario 4002 de 2004.

En el escrito de la demanda de nulidad la parte accionante se limitó a señalar que para la expedición de ese acto administrativo se debía agotar el procedimiento ordenado en la normatividad tanto del orden constitucional como legal, sin que citara para el efecto, las normas a que hacía referencia y el concepto de la violación, incumpliendo con la carga procesal de acreditar, si quiera de manera sumaria, la vulneración de la norma que se aduce como causal de nulidad, motivo por el cual el Despacho no se pronunciará respecto del mencionado Acuerdo, en la medida en que no se acreditó la contradicción normativa alegada.

Es conveniente precisar que, la infracción de la (s) norma (s) en que debe fundarse un acto administrativo para su expedición, ha sido considerada por la jurisprudencia del Consejo de Estado como un vicio formal de nulidad de los actos administrativos⁷, es la base de la nulidad como medio de control de los actos administrativos, pues implica la contrastación formal y objetiva de la norma expedida en relación con otras normas jerárquicamente superiores, bien sea la ley en el control por nulidad simple, o la Constitución, en el control por nulidad por inconstitucionalidad.

Sobre el particular, el órgano de cierre de esta jurisdicción ha precisado:

*“De manera específica, las razones para la anulación de los actos administrativos se relacionan con la infracción a las normas en que debería haberse fundado el acto administrativo, disposiciones estas que se supone fueron desconocidas o vulneradas por las autoridades al momento de su expedición. **Como se observa, la generalidad de la redacción del legislador permite deducir sin mayores esfuerzos que se incorpora en esta descripción la totalidad de la base normativa y conceptual, de principios y valores aplicables a cada acto administrativo en el derecho colombiano, lo que implica necesariamente que dentro de ella queden incorporadas las normas constitucionales que son la base y esencia del sistema. Luego todo juicio de nulidad de un acto administrativo implica en esta perspectiva lógica un acercamiento al texto constitucional y a sus bases sustentadoras, no se trata de un simple enjuiciamiento de legalidad sub constitucional.**”⁸(Subrayado fuera del texto original).*

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Exp. No. 4100123310002003004801 (0601-2009), C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Exp. No. 25000232500020040516302 (2000-2008), C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Exp. No. 11001032600020150002200 (53057), C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Con respecto al citado acto administrativo, brilla por su ausencia la norma que presuntamente se incumple y los fundamentos de la misma, lo que le impide al Despacho realizar una confrontación entre el acto acusado y la norma que se aduce como vulnerada.

Establecido lo anterior, se tiene que mediante Acuerdo no. 18 del 09 de diciembre de 2016, el Concejo Municipal de Alvarado hizo un ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial, en los términos del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que tuvo por objeto facilitar y promover en el municipio el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda de interés social, de interés prioritario, al desarrollo y construcción de infraestructura social y usos complementarios, incorporando unos predios rurales al perímetro urbano con esta misma destinación.

A su vez, en el Acuerdo no. 15 del 30 de junio de 2017, el Concejo Municipal de Alvarado – Tolima asignó unos usos del suelo al centro poblado Caldas Viejo, con fundamento en el artículo 313 de la Constitución Política, el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 388 de 1997 modificada por la Ley 904 de 2004 y el artículo 2.2.2.1.2.6.2 del Decreto 10'77 de 2015, con el objeto de complementar y desarrollar de manera excepcional el Esquema de Ordenamiento Territorial de ese municipio, para uso residencial, comercial, institucional y recreativo institucional.

En la exposición de motivos del mencionado Acuerdo, se estableció que ese instrumento obedece al cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en el artículo 19 del Acuerdo 012 de 2003, en atención a los siguientes incisos:

“2. Establecer mecanismos de planificación racional en el uso y relación de la sociedad local con los recursos naturales, tanto en los espacios urbanos como rurales del municipio.

3. Garantizar la oferta de servicios sociales y públicos básicos con base en el criterio de equidad territorial, buscando que la misma alcance las especificaciones técnicas e institucionales de alta calidad en el marco de la capacidad adquisitiva de la población rural y urbana, así como una viabilidad que haga posible una mejor articulación físico – espacial del territorio municipal.

4. Generar una cultura que valore el medio natural como elementos estructurales en la creación de espacio público y de condiciones de vida dignas para la población.

5. Orientar el crecimiento y consolidación de la forma urbana de la cabecera municipal de manera que mantenga la estructura típica de “pueblito tolimense” típico, coadyuvando a los propósitos de convertir al municipio en referente de destino agroturístico en el centro geográfico del país”

Por su parte, a través del Acuerdo no. 16 del 30 de junio de 2017 se complementó de manera excepcional unas normas urbanísticas del Esquema de Ordenamiento Territorial Acuerdo no. 012 de 2003, con fundamento normativo en el artículo 311 de la Constitución Política, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997 modificada por la Ley 902 de 2004 y su Decreto Reglamentario 1077 de 2015, el Acuerdo no. 012 de 2003 Esquema de Ordenamiento Territorial y el Acuerdo no. 010 de 2017, con la finalidad de permitir al municipio el establecimiento de los mecanismos normativos necesarios para cumplir con la visión y los objetivos a largo plazo del Acuerdo 012 de 2003 EOT.

En el mencionado Acuerdo se adicionó un numeral al artículo 99 del Acuerdo 012 de 2003, relacionado con la zona o área clasificada como de desarrollo restringido para vivienda campestre que se localiza sobre las veredas Hatico Tamarindo y la Palmita, determinando su uso principal, complementario, condicionado y prohibido.

Se modificó el literal 3 del artículo 143 del Acuerdo no. 012 de 2003, en el sentido en que las parcelaciones destinadas a vivienda campestre deberán cumplir con las normas para construcción que establezca para tal fin la administración municipal y se modificó el artículo 146 del citado Acuerdo, estableciendo normas específicas y técnicas de urbanismo.

Según la exposición de motivos del mencionado acto administrativo, con el mismo se buscaba desarrollar e incorporar al ordenamiento territorial del municipio de Alvarado lo establecido en el artículo 2.2.2.2.1.4. del Decreto 1077 de 2015, categorías de desarrollo restringido en el suelo rural (art. 5 Decreto 3600 de 2007) la cual precisa que se podrán incluir y delimitar en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, las categorías de desarrollo restringido siempre y cuando no se encuentren dentro de los suelos de protección, limitándose a la incorporación de suelo rural, con base en el numeral 3 del artículo 2.2.2.2.1.4. del Decreto 1077 de 2015, a la identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, lo cual hace necesario la modificación de las coordenadas de las mencionadas áreas y la consecuente asignación de los usos del suelo.

De conformidad con el marco normativo que fue citado en precedencia, los Planes de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial, podrán ser revisados y ajustados por parte de los Concejos Municipales o Distritales, de manera ordinaria, extraordinaria, o de manera excepcional, en los términos establecidos en el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004, caso en el cual la modificación excepcional de las normas urbanísticas podrá realizarse en cualquier momento a iniciativa del Alcalde municipal.

Es de recordar que, las normas urbanísticas estructurales son aquellas 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, las cuales prevalecen 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 modificación sólo puede realizarse 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. (art. 15 Ley 388 de 1997).

Tal y como se indicó en los párrafos que anteceden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano de los municipios, puede realizarse a iniciativa del Alcalde, por una sola vez, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, tal y como ocurre en el asunto de la referencia.

En efecto, para la expedición de los actos administrativos que se demandan no se requería el cumplimiento del requisito de concertación con la autoridad ambiental, pues pretermitir esta etapa estaba autorizado por la norma en comento, motivo por el cual, los actos acusados no contrarían el ordenamiento jurídico.

Aunado a lo anterior, es claro que los Acuerdos demandados fueron expedidos en virtud de las facultades constitucionales y legales asignadas a los Concejos Municipales, en razón a que se refieren a la reglamentación de los usos del suelo, sin que con ello se esté sustituyendo el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Alvarado – Tolima.

Es pertinente aclarar a la entidad accionante, que, del análisis de los actos administrativos demandados, es claro que mediante su expedición no se concedieron facultades pro tempore al Alcalde del municipio de Alvarado – Tolima, para que de manera excepcional cumpliera las funciones del Concejo Municipal, como de forma errónea lo plantea la autoridad ambiental demandante, por tal motivo no se requería agotar el trámite para esos efectos.

Para el caso particular, conviene resaltar que, mediante el Acuerdo no. 10 de 2017⁹ el Concejo Municipal de Alvarado estableció el procedimiento para la modificación, ajuste o revisión de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, entre otros, de normas urbanísticas estructurales, Acuerdo en el que no está prevista la etapa de concertación interinstitucional con la autoridad ambiental, cuando no se trate de dichos asuntos, esto es la modificación excepcional de normas exclusivamente urbanísticas en cualquier momento a iniciativa del alcalde municipal o distrital, medida que va en armonía con lo reglado mediante el Decreto 1077 de 2015 y el artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que los actos administrativos que se demandan, hacen referencia a una modificación excepcional de unas normas urbanísticas, un ajuste al esquema de ordenamiento territorial en los términos indicados en la Ley 1753 de 2015 y la regulación de unos usos del suelo en el municipio de Alvarado – Tolima, presentados por iniciativa del Alcalde, éstos podían someterse a estudio y aprobación por parte del Concejo, sin agotar el trámite de concertación, como lo indica el Acuerdo que regula el mismo Esquema de Ordenamiento Territorial, según el marco constitucional y legal que ha sido expuesto a lo largo de esta providencia.

Se destaca que, con los Acuerdos Municipales demandados no se está efectuando una modificación al E.O.T., sino tal y como se desprende de su contenido, se introducen una serie de complementaciones de unas normas urbanísticas estructurales, las cuales no contienen ningún componente ambiental, motivo éste para afirmar que no se requería del requisito de concertación interinstitucional con la autoridad demandante o de consulta.

Conviene resaltar que, de conformidad con las normas citadas y transcritas en precedencia, para los eventos en los cuales se pretenda realizar una modificación excepcional de una norma urbanística no se ha previsto un trámite reglado, únicamente se requiere con un estudio técnico que así lo determine, tal y como lo dispone el artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que, la contravención legal que se aduce como causal de nulidad de los actos administrativos demandados debe ser directa, entendida ésta como aquella que se configura en los eventos en que en la expedición de éstos i) existió falta de aplicación de la norma, ii) hubo una aplicación indebida y iii) hubo una interpretación errónea, circunstancias que no se encuentran acreditadas en el asunto de la referencia.

Así pues, contrario a lo expuesto por la entidad demandante, este Juzgado encuentra que los trámites administrativos adelantados para la expedición de los actos administrativos acusados se ajustaron al ordenamiento jurídico vigente, sin que se hubiere acreditado lo

⁹https://alcaldia-municipal-de-alvarado-en-tolima.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldia-municipal-de-alvarado-entolima/content/files/000102/5076_acuerdo-no-10-de-2017.pdf

contrario, el cargo de nulidad que se invocó en la demanda no tiene vocación de prosperidad, en consecuencia, corresponderá negar las pretensiones de la demanda.

9. RECAPITULACIÓN

De conformidad con las razones jurídicas expuestas en la parte considerativa de esta providencia, se negarán las pretensiones de la demanda, en razón a que los actos administrativos demandados fueron proferidos conforme a la normatividad constitucional y legal vigente, quedando incólume su presunción de legalidad, en la medida en que la entidad demandante no acreditó la causal de nulidad invocada, esto es, que la expedición de los mismos hubiere infringido las normas en que debían fundarse.

10. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del C.P.A.C.A sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del Código General del Proceso dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, suplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto, no obstante, debe advertirse que, en el presente caso, la parte actora, ni accionada no acreditaron el haber incurrido en gastos que generen una posible condena en costas, por lo cual se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 del C.P.A.C.A.

CUARTO: Líquidense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

QUINTO: En firme este fallo, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL GUZMÁN
Juez

Firmado Por:
Luis Manuel Guzman
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
10
Ibague - Tolima

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

Código de verificación: **7311b633aab372b1da92a38f793536ff412c6b0cec37adf077be53365d6a1e90**

Documento generado en 19/05/2023 01:57:26 PM

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