



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA

Armenia, Quindío, diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020)

Asunto : **Auto resuelve medida cautelar**
Medio de control : Nulidad
Demandante : Carlos Arturo Gaviria Gómez
Demandado : MUNICIPIO DE LA TEBAIDA (Nulidad del Acuerdo No. 023 de 2018)
Radicación : 63001-3333-006-2019-00452-00

ASUNTO

Se procede conforme a lo previsto por el artículo 229 del CPACA (norma especial para medidas cautelares), a resolver sobre la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo acusado presentada por la parte actora.

1. ANTECEDENTES

1.1 La solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

La parte actora solicita como medida cautelar que se decrete la suspensión provisional del Acuerdo No. 023 del 29 de noviembre de 2018 *“por medio del cual se aprueba el proyecto denominado revitalización del espacio público de La Tebaida, Quindío: Plaza de Bolívar, Plaza Nueva (Luis Arango Cardona) y sus conexiones”*, proferido por el Concejo del Municipio de La Tebaida.

Indicó que conforme a los artículos 229 y 230 del CPACA, la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso.

En ese sentido, argumenta que la petición resulta procedente, como quiera que dicha disposición vulnera los artículos 4, 24 numeral 3 de la Ley 388 de 1997, el artículo 12 de la ley 810 de 2003, el artículo 1 del Decreto 2079 de 2003 y artículos 5, 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004 y las referentes al espacio público en su trámite y aprobación.

Se señala que la norma demandada aprueba la realización de un proyecto de obra pública, pero no la modificación de la norma estructural del espacio público objeto de la misma, no surtiéndose la etapa precontractual, es decir, en su trámite la planeación y estudios previos para la modificación del P.B.O.T. para la posterior contratación de la obra de *“revitalización del espacio público de La Tebaida Quindío”*.

Indica que la licitación fue registrada en el SECOOP en el mes de noviembre del año 2019 y el Acuerdo No. 023 fue proferido por el Concejo el 18 de noviembre de 2018, es decir, en su sentir *“mucho después de iniciado el proceso contractual”* (fl. 1 vuelto), con el cual se estaría sustentando los actos administrativos de licitación y adjudicación del contrato de obra de manera ilegal y generaría un deterioro a las

finanzas públicas y al patrimonio del Municipio, pues se trata de una contratación sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Igualmente, la parte actora remite a los acápites de “*normas violadas*” y “*concepto y fundamentos de la violación*” de la demanda, a efectos de sustentar su petición de suspensión provisional del Acuerdo demandado.

1.2 Traslado de la solicitud

Mediante auto del día 18 de febrero de 2020, se dispuso el traslado por cinco días de la solicitud de medida cautelar a la parte demandada y al Ministerio Público (Fl. 3).

1.3 Pronunciamiento frente a la suspensión provisional solicitada.

Una vez notificado el auto por medio del cual se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional, el accionado Municipio de La Tebaida se pronunció en término a través de memorial que reposa a Fls. 6-26 C. de medidas.

Solicitó que fuera denegada la medida cautelar de suspensión provisional solicitada, por considerar que no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 229 y 231 del CPACA, argumenta que el demandante no cumplió con la carga exigida en las enunciadas normas, como quiera que no se encuentra debidamente sustentada, la misma no es necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, no viola las disposiciones invocadas en la demanda y el demandante no presentó los documentos, información, argumentos o justificaciones que permitan concluir mediante un ejercicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.

Igualmente, esgrime que al otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable a todos los habitantes del Municipio de La Tebaida, pues se afectaría su derecho de locomoción al suspender las obras implementadas, como también, la producción de los comerciantes locales, pues el objetivo del proyecto es optimizar la infraestructura existente (servicios públicos, vías y transporte, servicios municipales, equipamientos comunitarios, espacios públicos), para así dar aplicación al contenido de los artículos 1 y 311 de la Constitución Política, al construir obras que benefician a la comunidad y da progreso social, laboral y cultural al municipio.

Refiere que la obra implementada con el Acuerdo, se encuentra en un porcentaje de ejecución superior al 64%, para lo cual, adjunta fotografías de la misma y el informe que fue elaborado al día 04 de abril de 2020.

De otra parte, indica que el accionante confunde términos técnicos y jurídicos, para así invocar una normativa que sólo es aplicable en caso de modificación del PBOT, situación que no se presenta en este asunto, como quiera que lo pretendido por el Acuerdo Municipal 023 de 2018, es precisamente cumplir con las pautas señaladas en el P.O.B.T., para lo cual, adjunta todos los tomos en medio magnético de dicho documento.

En cuanto al artículo 4 de la Ley 388 de 1997, refiere que el Acuerdo respetó los parámetros constitucionales y que está encaminado a un proyecto de “revitalización urbana” y no una renovación urbana, toda vez que se tratan de mejoras realizadas a bienes de uso público para el posicionamiento económico y laboral para los tebaidenses, el mejoramiento de la calidad de vida y el sano esparcimiento de los habitantes. Agrega que el enunciado proyecto fue

debidamente socializado a los habitantes, pero no como modificación o renovación del P.B.O.T.

En cuanto al numeral 3 de la Ley 388 de 1997 como al artículo 12 de la ley 810 de 2003, artículo 1 del Decreto 2019 de 2003 y artículos 24 y 25 del Decreto 4002 de 2004, refiere que dichas normas no son de aplicación al presente asunto, ya que el Acuerdo 023 demandado, está encaminado a “revitalizar”, mejorar, embellecer el espacio público del municipio.

Seguidamente, trajo a colación las consideraciones que justificaron técnicamente el Acuerdo, cuyo proyecto comprende un área de 24.000 m2 de intervención de espacio público, con la premisa de cumplir con los objetivos que plantea el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT, aprobado mediante Acuerdo No. 026 de 2000 y que a la fecha se encuentra vigente, para lo cual, destaca lo regulado en él, en el TOMO III Capítulo 3 *políticas para el ordenamiento territorial*, 3.2. *política para el espacio público y el equipamiento colectivo* y TOMO IV Formulación componente urbano, capítulo 5. *Sistema de espacio público*, apartado 5.2. *elementos constitutivos artificiales o construidos*.

A continuación, indica que el accionante en su demanda señala que el P.B.O.T. en cuanto a renovación o revitalización no incluye a los Parques de Bolívar y Luis Arango Cardona, mucho menos la peatonalización de la Calle 12, es decir que el P.B.O.T. en su capítulo 32 Tratamientos del suelo, en su apartado de *Definiciones*, C. *Tratamiento de renovación (redesarrollo)*, no contemplaba la *zona centro*, pero señala el apoderado del Municipio que el actor omitió indicar el *TIPO DE TRATAMIENTO* que se encuentra en el mismo apartado de *definiciones* y que le asigna a la *zona centro* el siguiente:

“8. TRATAMIENTOS DEL SUELO URBANO, 8.4 DETERMINACIÓN DE TRATAMIENTOS E. TRATAMIENTO DE (PROCESO DE MEJORAMIENTO)

Es el determinado para aquellas áreas de la ciudad que por la dinámica urbana están generando conflictos de actividades y deterioro físico, requieren proceso de cambio y normas que le permitan actualizar y mejorar sus usos y estructuras para desarrollar nuevas funciones.

1. Zona centro (14.25 Ha. Aprox)

Esta zona se encuentra definida por el eje de tensión generado por los parques de Bolívar y Luis Arango, y delimitado por: Comenzando en la cra 10 con calle 14 hasta la calle 9, por esta hasta la cra 8, luego hasta la calle 10, de allí hasta la carrera 7, luego hasta la calle 11, de esta esquina hasta el retiro de Quebrada La Jaramilla, por este hasta la calle 14 y por esta calle hasta la cra. 10”.

Indica que el proyecto de revitalización urbana se encuentra en la zona centro demarcada en el PBOT, como se evidencia en el Plano 24 de los anexos, por lo que el mismo busca cumplir y darle alcance a las directrices mencionadas en el documento, en tanto que busca la unificación espacial y arquitectónica y en ese sentido, esgrime que no es necesario reformular el PBOT municipal en sus normas estructurales, toda vez que dentro de sus componentes se encuentra delimitado el proyecto.

Igualmente, resalta que arquitectónica y funcionalmente no se cambió la destinación del espacio público, pues de forma eficiente y objetiva la intervención está orientada a racionalizar y armonizar las relaciones entre los ciudadanos y su territorio, como también, se logra la recuperación del espacio público que se encontraba en condiciones de deterioro físico y que al mismo tiempo contravenían los objetivos generales del PBOT.

Reitera que no se trata de una renovación urbana, sino de la ejecución de un plan de obras de espacio público, mediante el cual se busca la racionalización del suelo, motivo por el que se usó el término “revitalización”.

En cuanto a la peatonalización planteada en la calle 12 entre carreras 6 y 8, señala que la misma corresponde al cumplimiento del Acuerdo Municipal 009 de 2016, para la gestión, construcción, adecuación, reparación, mantenimiento y/o reubicación de equipamiento de uso comunitario (Malecón, cementerio municipal, planta de sacrificio, centro de acopio, sede Policía Metropolitana del Quindío, Peatonal de La 12, renovación Plaza de Bolívar, renovación de la Plaza Luis Arango Cano y Teatro Municipal)

Manifestó que en la fase de estudios y diseños se previó que las enunciadas calles no se les asignaría el uso exclusivamente peatonal sino de destinarlas como vías compartidas, por lo cual su uso sigue siendo el mismo, con paso vehicular restringido sólo permitido para casos de emergencia, es decir, para el tránsito de vehículos motorizados de grupos de socorro, como para cargue y descargue de mercancías para el comercio localizado sobre dichas vías.

De otra parte, señala que para el actor no era claro el procedimiento contractual para la implementación de las obras, pues *a priori* argumenta que el proceso contractual se adjudicó antes de la entrada en vigor del acto administrativo acusado, por lo tanto, tal afirmación no está llamada a prosperar.

Finaliza su exposición indicando los requisitos esbozados por la jurisprudencia del Consejo de Estado para la prosperidad de la medida cautelar, para reiterar su solicitud que la misma no está llamada a prosperar.

2. CONSIDERACIONES

Corresponde a este Juzgado decidir si hay lugar a declarar la suspensión provisional del Acuerdo No. 023 del 29 de noviembre de 2018 *“por medio del cual se aprueba el proyecto denominado revitalización del espacio público de La Tebaida, Quindío: Plaza de Bolívar, Plaza Nueva (Luis Arango Cardona) y sus conexiones”*.

2.1 PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

De conformidad con el Artículo 230 y siguientes del CPACA, para que proceda la suspensión provisional de un acto administrativo cuando se ejerce el Medio de Control de simple nulidad, se requiere que simultáneamente se den los siguientes requisitos:

- 1) *Que exista violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud si se presenta en escrito separado; y,*
- 2) *Que la violación surja de la confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud;*
- 3) *Cuando se pretende además el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse al menos sumariamente, la existencia de los mismos.*

De acuerdo con el artículo 232 de la misma normativa, para el decreto de esta medida cautelar no se requerirá caución.

Como puede advertirse, la Ley 1437 de 2011 trae un cambio significativo frente al Decreto 01 de 1984 – *Código Contencioso Administrativo*, sobre la procedencia de la suspensión provisional de los Actos Administrativos, toda vez que ya no se precisa de la existencia de una manifiesta infracción sino que corresponde al Juez administrativo efectuar un análisis normativo e incluso probatorio para establecer si hay lugar o no a la suspensión de los Actos Administrativos, sin que ello implique prejuzgamiento alguno.

Al respecto, ha señalado el Consejo de Estado que:

"En este sentido se observa que la medida deberá ser decretada siempre que del análisis realizado por el Juez se concluya que existe violación de las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

*Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional."*¹

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00290-00. Actor: Milton Fernando Chávez García. Demandado: Superintendencia Nacional De Salud. Criterio reiterado en CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Auto de veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12). Actor: Asociación Sindical De Trabajadores De La Contraloría General De La República – ASCONTROL. Demandado: LA NACIÓN - Ministerio De Hacienda Y Crédito Público - Departamento Administrativo De La Función Pública. En el cual sostuvo:

"Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".

Más recientemente sostuvo el Consejo de Estado:

"Quizá el cambio más significativo que introdujo el nuevo Estatuto respecto de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos dice relación con la eliminación del requisito consistente en que para la prosperidad de la medida se exigía que la vulneración de la norma superior fuese directa y palmaria. (...) la nueva normativa suprimió aquel presupuesto esencial, en cuya virtud la procedencia de la suspensión provisional pendía del hecho consistente en que la vulneración directa de la norma superior apareciera de bulto, por cuanto el transcrito artículo 231 de la Ley 1437 dispone que tal medida cautelar estará llamada a proceder cuando la violación deprecada "... surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud". (...) se ha sostenido que la "... exigencia de una infracción calificada, de una infracción manifiesta que el juez la pueda advertir con facilidad del simple cotejo entre el acto demandado y las normas superiores, no aparece ya en la Ley 1437 de 2011 y fue deliberadamente eliminada de la nueva codificación para evitar que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos quede absolutamente restringida a casos excepcionales". (...) con fundamento en la nueva normativa resulta dable concluir que si el juez de la causa, a petición de parte – salvo aquellos asuntos en los cuales las medidas cautelares puedan decretarse de oficio –, encuentra la alegada violación de la ley, podrá hacer efectiva entonces la tutela judicial mediante la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso."

2.2 CASO CONCRETO

Ahora, en frente de los anteriores presupuestos que se traducen en que i) exista violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud si se presenta en escrito separado, y ii) que la violación surja de la confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se procede a realizar el análisis en el caso concreto:

Al respecto, se advierte que la medida cautelar solicitada por la parte actora consiste en que se suspenda provisionalmente los efectos del Acuerdo No. 023 del 29 de noviembre de 2018 *“por medio del cual se aprueba el proyecto denominado revitalización del espacio público de La Tebaida, Quindío: Plaza de Bolívar, Plaza Nueva (Luis Arango Cardona) y sus conexiones”*, proferido por el Concejo del Municipio de La Tebaida.

En cuanto al primer requisito, consistente en que exista violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, se tiene que analizada la solicitud de suspensión provisional se encuentra que la parte actora, indica en el escrito petitorio de la medida cautelar, que el Acuerdo acusado transgrede las siguientes disposiciones, para concluir que con la suspensión de dicho acto se protegerá el espacio público de los habitantes del Municipio de La Tebaida:

- Artículos 4, 24 numeral 3 de la Ley 388 de 1997
- Artículo 12 de la Ley 810 de 2003,
- Artículo 1 del Decreto 2079 de 2003 y
- Artículos 5, 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004 y las referentes al espacio público en su trámite y aprobación.

En ese sentido, se traerán a colación a continuación las normas previamente indicadas:

Ley 388 de 1997 <i>Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.</i>	ARTICULO 4o. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento,
---	--

En: CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222). Actor: Martin Bermúdez Muñoz. Demandado: Nación Presidencia De La Republica Y Otro. Referencia: auto - medida cautelar de suspensión provisional

Cfr. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente (E): OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ Bogotá D. C., once (11) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación numero: 11001-03-26-000-2014-00143-00(52149)B Actor: CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA JUSTICIA SOCIAL TIERRA DIGNA Demandado: NACION - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA Y AGENCIA NACIONAL DE MINERIA Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda Subsección B. MP. César Palomino Cortés. Auto de septiembre 7 de 2018. Expediente: 11001-03-25-000-2018-00188-00 (0690-18)

	modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos. ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo <u>66</u>, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente. 2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia. 3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes. 4. Durante el periodo de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo <u>22</u> de esta ley. Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial. PARÁGRAFO. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.
--	---

LEY 810 DE 2003 <i>Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.</i>	ARTÍCULO 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde. Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde
Decreto 2079 de 2003 <i>Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003.</i>	Artículo 1°. <i>Procedimiento para aprobar las revisiones.</i> Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.
Decreto 4002 de 2004 <i>Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.</i>	Artículo 5°. <i>Revisión de los planes de ordenamiento territorial.</i> Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del periodo constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes. Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado. Parágrafo. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes: a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico; b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen 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. Artículo 6°. <i>Modificación excepcional de normas urbanísticas.</i> De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional 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 y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente 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. Artículo 7°. <i>Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones.</i> Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de

	revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes.
--	--

Así pues, puede evidenciarse de las normas transliteradas que las mismas regulan el tema de la **participación democrática y los espacios de concertación y consulta de los pobladores y sus organizaciones**, en el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, respecto de la aprobación, implementación y modificación general o estructural de los Planes de Ordenamiento Territoriales.

En primer lugar, es pertinente referir que conforme el artículo 313 N° 7 de la Constitución Política de Colombia, corresponde a los Concejos municipales reglamentar los usos del suelo.

Esta potestad constitucional encuentra eco con las normas internacionales referentes al desarrollo sostenible, la protección ambiental y la posibilidad de restringir el uso de suelo, así recientemente la Corte Constitucional en sentencia C-192 de 2016 destacó la recomendación N° 19 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, en la cual se destaca que la política de protección ambiental guarda estrecha relación con la ordenación del territorio y la planificación económica y social; la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Declaración de Nairobi (Kenia), sobre los impactos ambientales negativos futuros, por la no implementación de políticas de protección ambiental en el presente.

En materia interna, esta competencia constitucional se materializa en el establecimiento de los planes de ordenamiento territorial (POT), regulados en la Ley 388 de 1997 y normas posteriores, los cuales se clasifican en tres dependiendo del número de habitantes de los municipios y distritos: (i) Planes de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población superior a 100.000 habitantes. (ii) Planes básicos de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población entre 30.000 y 100.000 habitantes. (iii) Esquemas de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población inferior a 30.000 habitantes.

De esta manera el cuestionamiento que emerge consiste en definir si el Acuerdo 023 de 2018 supone una modificación de plan básico de ordenamiento territorial de La Tebaida, y en consecuencia para su expedición se debía, como lo argumenta la parte demandante, agotar el procedimiento de concertación contenido en la Ley 388 de 1997.

El artículo 4 de la Ley 338 de 1997, regula la participación democrática, como principio esencial dentro de la función pública de ordenamiento territorial que determina el agotamiento de procedimientos de concertación y consulta con la comunidad y con los diversos sectores de la vida económica y social, así como con la autoridad ambiental.

En virtud de dicha norma los artículos 24 y 25, de esta ley, regulan que, para la formulación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, al igual que para la revisión o ajuste del POT, conforme al artículo 28 de la misma ley, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, corresponde que los proyectos respectivos agoten los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana.

De lo expuesto, no hay duda que una revisión y ajuste del POT impone el agotamiento del trámite de concertación contenido en la Ley 388 de 1997, pues

con ello se está ordenando el territorio, es decir se está regulando lo atinente a los usos del suelo.

Precisamente, en sentencia de 2 de marzo de 2006, Exp. 73001-23-31-000- 2000-0133-02(8324) de la Sección Primera del Consejo de Estado, se destacaba que en virtud del principio de autonomía territorial del artículo 1 de la Constitución Política los Municipios a través de los concejos tienen la competencia de reglamentar el uso del suelo, pero dicha competencia debe ejercerse conforme a la ley, ello por cuanto el principio de autonomía territorial no se opone al principio de centralización política del Estado Colombiano. E indicaba que a la luz de los artículos 31 de la Ley 99 de 1993 y 33 de la Ley 136 de 1994, la concertación ambiental y la consulta popular serán obligatorios en cuanto a la reglamentación de los usos del suelo cuando se presente una modificación o cambio del uso del suelo.

Con ello sienta una regla para resolver estos asuntos, y consiste en indicar que la modificación del uso de suelo, por ejemplo eliminando o restringiendo un uso del suelo que tradicionalmente tenía, o reemplazándolo por otro, sí incide en la ordenación territorial y por ende sí deben agotarse para la formación del acto administrativo los procedimientos de concertación y consulta ambiental y ciudadana.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto no es posible determinar de manera palmaria y ostensible una vulneración a las normas invocadas por la parte actora, como quiera que se evidencia que constituye el objeto principal de este litigio, el determinar si las obras y proyectos dispuestos en el Acuerdo 023 de 2018, “modifican” realmente y de manera estructural o general el P.B.O.T. aprobado para el Municipio de La Tebaida o si la revitalización implementada en el acto acusado, se encuentra enmarcada dentro de las disposiciones del mismo P.B.O.T. adoptado por Acuerdo No. 026 de 2000.

De la contestación allegada al plenario por el Municipio de La Tebaida, determina este Estrado Judicial que en principio le asiste razón cuando esgrime que las normas invocadas por el actor, corresponden a normas para procesos de creación o implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, motivo por el cual, tales supuestos no resultan aplicables a este asunto.

Para el Juzgado no es posible en esta etapa primigenia de la actuación, determinar si existe una transgresión de las disposiciones invocadas en la solicitud de medida cautelar, como quiera que el ente territorial accionado aportó en medio digital a folio 41, copia del P.B.O.T de La Tebaida, manifestando en su escrito de contestación, que en el Tomo IV, capítulo TRATAMIENTOS DEL SUELO, en el acápite DEFINICIONES, se consagró en la zona centro, todos los sectores que actualmente son objeto de intervención con el acto administrativo acusado y a partir de lo cual se “justifica” la revitalización implementada.

Tras la revisión del P.B.O.T. aportado, se evidencia que el TOMO IV obedece al rótulo *FORMULACIÓN COMPONENTE URBANO*. En su interior, en el capítulo 5, se encuentra la regulación del *SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO*, y en el numeral 5.2. se observa la regulación *elementos constitutivos artificiales o contruidos*. (Fl. 38 CD). En dicho punto, se consideró que se **buscaba que en el espacio público del Municipio de La Tebaida no se encontrara ningún obstáculo para la libre circulación y el desplazamiento del peatón y vehículos.**

Igualmente, el literal A), reguló el marco de los parques Luis Arango y Plaza de Bolívar, así:

“5.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS ARTIFICIALES O CONTRUIDOS

Dentro de esta clasificación se normatizó el uso, construcción, lugares, intensidades, dimensiones etc., de todos aquellos elementos que según el decreto 1504/98 forman parte del espacio público, elementos estos como: escalinatas, rampas, andenes, antejardines, accesos a garajes, bahías de estacionamiento, rejas de ventanas, ciclovía, tratamiento para los parques, parasoles, parqueaderos, avisos, tableros, cerramientos, puentes peatonales; con esto se busca que en el espacio público del Municipio de La Tebaida no se encuentre ningún obstáculo para la libre circulación y desplazamiento del peatón y vehículos; dentro de este aspecto se hizo énfasis en la utilización del espacio público por parte del sector comercial (formal e informal) y se dividió en dos zonas:

A. MARCO DE LOS PARQUES LUIS ARANGO Y DE BOLÍVAR (Ver gráfico 18)

*Se analizó la situación e imagen actual de estos dos parques y se concluyó que se autoriza la continuación del uso del espacio público por parte de todos los negocios existentes y ubicados actualmente en los parques de Bolívar y Luis Arango Cardona, dicho espacio deberá ser destinada a la ubicación de mesas en sentido perpendicular a la fachada del negocio, en un espacio de 1.50 m., **respetándose el resto del andén para uso peatonal hasta tanto se implemente un ensanche de los andenes en dichos parques hasta una distancia total como mínimo de 2.50 m., lo anterior con el fin de conservar la identidad cultural en cuanto a la relación de la permanencia (negocios) y las plazas centrales en los municipios con temperaturas elevadas (climas tropicales)**”.*

En ese sentido, puede observarse que el P.B.O.T. previó para los enunciados parques, la posibilidad del ensanchamiento del andén para uso peatonal, con el fin que fuera conservada la identidad cultural en cuanto a la permanencia de negocios.

Ahora bien, en el capítulo *TRATAMIENTOS DEL SUELO URBANO*, se estableció que era *“un mecanismo regulador del desarrollo urbano que se expresa a través de un conjunto de normas aplicables en un área urbana determinada, para definir y/o adecuar sus actividades, en usos e intensidad a la forma y estructura deseada o propuesta”* (fl. 66 CD)

Luego, el numeral 8.1 en materia de *DEFINICIONES* dispuso de una serie de *“tratamientos”* en materia del espacio público, tales como: de conservación, de consolidación, de renovación (redesarrollo), de desarrollo, de desarrollo progresivo, de mejoramiento integral (rehabilitación) y por reubicación, así:

“A. TRATAMIENTO DE CONSERVACIÓN.

Es aquel aplicado en sectores urbanos desarrollados que requieren de normas tendientes a mantener el espacio urbano, en los usos y estructuras actuales, por estar de acuerdo con la forma y estructura urbana propuesta.

B. TRATAMIENTO DE CONSOLIDACIÓN

Es aquel dirigido a regular la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización de manera que fortalezca y contribuya a la forma y estructura urbana actual con base a parámetros de trazado urbano, especificaciones normales de uso, de infraestructura y de servicios públicos.

C. TRATAMIENTO DE RENOVACIÓN (REDESARROLLO)

Es aquel aplicado en sectores urbanos desarrollados y en procesos de fuente deterioro, que requiere de normas tendientes a promover acciones integrales sobre el espacio urbano de uso público y privado que permitan su recuperación total y adecuación a la forma y estructura urbanas propuestas. Con relación a las definiciones de renovación urbana y redesarrollo el Decreto

No 1507 en su Artículo 10, las define sobre un mismo concepto, sin embargo se hace claridad conceptual considerando redesarrollo como: La yuxtaposición sobre las estructuras urbanas existentes de nuevas formas urbanas. No se tiene en cuenta la división predial, la tipología de edificaciones ni la forma y tamaño de calles y manzanas. Expulsión de los habitantes del sector. Destrucción de la memoria inscrita en el espacio público. Para intervenciones puntuales de recuperación de espacios deteriorados se define el concepto de renovación así:

- *Es una actitud de reconstrucción de los espacios destruidos o deteriorados.*
- *Se fortalecen las actuales estructuras urbanas, interviniendo con proyectos puntuales o de normas que orientan la forma del espacio urbano.*
- *Permanencia de los habitantes.*
- *Conservación de estructuras existentes del espacio urbano. Reutilización de las infraestructuras existentes. Se plantea la recuperación social y urbana cuyo objetivo es generar un programa de recuperación social integral , reintegración urbana y mejoramiento continuo de vida de los habitantes involucrando la participación activa de los habitantes de los sectores donde el tratamiento se determine , con los propietarios de los inmuebles, las entidades del estado y las ONG promotoras del proyecto.*

D. TRATAMIENTO DE DESARROLLO

Es aplicado a las futuras áreas urbanizables dentro del perímetro urbano, pueden ser consideradas de desarrollo prioritario para la consolidación transformación de la forma o estructura urbana. También pueden ser de desarrollo progresivo, definidas en el tiempo por etapas de urbanización principalmente se aplica a la Vivienda de Interés Social.

E. TRATAMIENTO DE DESARROLLO PROGRESIVO

Es aquel aplicado a sectores urbanos y suburbanos con desarrollo incompleto, en la infraestructura de servicios públicos, malla vial y desarrollo progresivo en la construcción de sus viviendas. - Viviendas de interés social realizadas por instituciones gubernamentales . - Viviendas desarrolladas por instituciones no gubernamentales.

F. TRATAMIENTO DE MEJORAMIENTO INTEGRAL (REHABILITACIÓN)

Es aplicado a los desarrollos incompletos o inadecuados que presentan ciertos asentamientos humanos hasta alcanzar niveles normales de urbanismo y de vida a través de procesos como:

- *Mejoramiento por regularización: Consiste en la acción coordinada entre la comunidad y la administración municipal previa habilitación y/o legalización del desarrollo tendiente a la complementación de los servicios públicos domiciliarios, del equipamiento comunitario y de programas que contemplen las condiciones particulares de cada asentamiento en lo físico, económico y social.*
- *Mejoramiento por habilitación: Consiste en la acción conjunta y coordinada entre la comunidad y la administración municipal tendiente a dotar de infraestructura física, de equipamiento colectivo de programas y proyectos sociales provisionales o definitivos considerados indispensables para una subsistencia digna a los asentamientos humanos.*
- *Mejoramiento por Legalización: Consiste en la aprobación definitiva del asentamiento humano, previo cumplimiento de las obligaciones administrativas, urbanísticas y de saneamiento en coordinación comunidad y administración municipal, como pueden ser, utilización de predios, diseños definitivos de loteo entre otros, incorporación como suscriptores a las empresas de servicios públicos domiciliarios.*

G. TRATAMIENTOS POR REUBICACIÓN.

Es el aplicado para asentamientos humanos de desarrollo inadecuado que por sus condiciones de ubicación en zonas de alto riesgo presentan peligro para la integridad de las comunidades que lo habitan y que a juicio de las autoridades competentes deben ser sustituidos o trasladados a otro lugar de óptima condición.

Si el riesgo es mitigable en el mismo sitio se puede aplicar la Relocalización dentro del área del asentamiento siempre que existan las condiciones físicas ambientales necesarias de estabilidad.”

Señala el ente territorial que la “revitalización” ordenada en el Acuerdo No. 023 de 2018, obedece al tratamiento de una renovación o redesarrollo.

Ahora bien, el numeral 8.2. de dicho capítulo, regula el tema de los sectores de aplicación y establece los siguientes:

“8.2 SECTORES DE APLICACIÓN

A. SECTORES DESARROLLADOS.

- *Tratamientos de conservación histórica, urbanística-arquitectónica, ambiental.*
- *Tratamientos de renovación urbana (redesarrollo).*
- *Tratamientos de consolidación.*
- *Tratamientos de rehabilitación.*

B. SECTORES SIN DESARROLLAR.

- *Tratamientos de desarrollo completo.*
- *Tratamientos de desarrollo progresivo.*
- *Tratamientos de conservación ambiental.*

C. SECTORES INCOMPLETOS O INADECUADOS.

- *Tratamientos de mejoramiento integral.”*

Posteriormente, en el capítulo 8.4 DETERMINACIÓN DE LOS TRATAMIENTOS, el P.B.O.T. en el tratamiento de REHABILITACIÓN (PROCESO DE MEJORAMIENTO), fue definido como el “determinado para aquellas áreas de la ciudad que por la dinámica urbana están generando conflictos de actividades y deterioro físico, requieren proceso de cambio y normas que le permitan actualizar y mejorar sus usos y estructuras para desarrollar nuevas funciones”. Es decir, coincide con la definición que en el otro capítulo fue dada para el tratamiento de RENOVACIÓN o REDESARROLLO.

En el capítulo nuevo en el tratamiento de REHABILITACIÓN (PROCESO DE MEJORAMIENTO):

“1. Zona centro (14.25 Ha. Aprox.)

Esta zona se encuentra definida por el eje de tensión generado por los parques de Bolívar y Luis Arango, y delimitado por: Comenzando en la cra 10 con calle 14 hasta la calle 9, por esta hasta la cra 8, luego hasta la calle 10, de allí hasta la carrera 7, luego hasta la calle 11, de esta esquina hasta el retiro de Quebrada La Jaramilla, por este hasta la calle 14 y por esta calle hasta la cra 10.

En esta zona predomina el comercio y con esta la invasión al espacio público, en donde el peatón se ve constantemente obligado a caminar por la calle compitiendo en desigualdad de condiciones con los vehículos en un sector donde el flujo vehicular es alto. Se trazan los siguientes puntos como directrices para la aplicación de este tratamiento:

- *Mejorar la calidad del entorno en los dos parques: coherencia y armonía de las edificaciones en los marcos de las plazas; integrar arquitectónica, visual,*

peatonalmente o por cualquier otro medio las iglesias a los parques, los cuales posen un potencial turístico; igualmente en esta zona se debe dar prioridad a la optimización en la relación física de los andenes, espacios de estar, centros de los parques y vías vehiculares; además del mejoramiento del entorno del Colegio Sta. Teresita en donde se resalte en el manejo del espacio público los accesos, sitios de permanencia y se unifiquen sus fachadas.

- Ampliación y mejoramiento del espacio público: lograr por medio del diseño la unificación en un mismo espacio de los andenes, y la actividad de los vendedores estacionarios, con el fin de que las vías vehiculares queden totalmente libres de cualquier obstáculo y en los andenes convivan el comercio informal el peatón y las actividades del sector (comercio - cultura - institucional); se diseñará el espacio público adecuado para el parqueo de bicicletas en los equipamientos de servicio que lo requieran; diseño y localización del mobiliario urbano como bancas, mogadores, lámparas, canecas, etc.

Conforme a lo anterior, se puede evidenciar conforme a los apartes del P.B.O.T. del Municipio de La Tebaida antes referidos, que los proyectos y actividades implementados en el Acuerdo No. 023 de 2018, podrían estar enmarcados o delimitados por el Plan de Ordenamiento Territorial, por lo que se reitera, *prima facie*, no se evidencia vulneración de las normas señaladas por la parte actora, ni se puede lograr determinar en este punto de la actuación, si las mismas resultaban aplicables para la expedición del acto administrativo demandado.

Se repite, será en etapa posterior de la actuación, una vez surtido el período probatorio y en un estudio completo y pormenorizado de los elementos aportados al plenario, que se determine si el Acuerdo No. 023 de 2018 conllevó a una "modificación" o no del P.B.O.T. que diera lugar a las exigencias previas a su expedición de la participación ciudadana y la realización de instancias de concertación, de que tratan las normas invocadas como vulneradas por la parte actora.

De tal manera, se evidencia que la solicitud de suspensión no cumple de manera suficiente con el primer presupuesto relativo a que exista violación de normas superiores.

Adicionalmente y frente al segundo presupuesto relativo a que la violación surja de la confrontación normativa o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, adviértase que la petición de suspensión provisional no se encuentra respaldada por elementos probatorios que permitan determinar la vulneración alegada.

En ese orden, se impone llevar a cabo un estudio de fondo y de análisis probatorio, propio de la sentencia, que permita dilucidar la presente contienda judicial.

Actualmente, el Juzgado no encuentra de la simple confrontación, de manera preliminar, la vulneración de las normas superiores enunciadas en la demanda como transgredidas, como consecuencia de la expedición del acto acusado, por cuanto no basta la simple indicación de la normativa que en criterio del interesado ha sido vulnerada, por lo cual, no se decretará la suspensión provisional impetrada.

2.3 CONCLUSIÓN

Como colofón de las consideraciones precedentes y al encontrar que no se reúnen los presupuestos legales para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, se negará la solicitud.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado y contenido en el Acuerdo No. 023 del 29 de noviembre de 2018 *“por medio del cual se aprueba el proyecto denominado revitalización del espacio público de La Tebaida, Quindío: Plaza de Bolívar, Plaza Nueva (Luis Arango Cardona) y sus conexiones”*, proferido por el Concejo del Municipio de La Tebaida, por las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Reconocer personería al abogado NELSON FABIÁN DÍAZ TORO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.739.783 y portador de la tarjeta profesional No. 191.600 del C. S. de la J., para actuar en nombre y representación del Municipio de La Tebaida, en los términos del memorial poder obrante a Fl. 27 C. Medidas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA PATRICIA HERNÁNDEZ CASTAÑO
Jueza

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA,
QUINDÍO

Hoy dieciocho (18) de marzo de dos mil veinte (2020) notifico por
estado electrónico la providencia anterior en
<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-06-administrativo-de-armenia/435>

ADVERTENCIA ESPECIAL: De conformidad con los Acuerdos 11517 y
11518 de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura se
informa a los usuarios que los terminos de ejecutoria de la presente
providencia se iniciarán una vez se levante la suspensión adoptada por
la emergencia de salubridad pública generada por la enfermedad
COVID-19

KARENT JACKELINE CABRERA TAMAYO
Secretaria