

**REVISION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Requisitos / REVISION EXTRAORDINARIA PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Por razones de excepcional interés público / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Sus revisiones deben estar sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación. Artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997 / CONCEJO MUNICIPAL DE SINCELEJO – Omitió someter a consideración del Consejo de Gobierno y del Consejo Territorial de Planeación el proyecto de revisión extraordinaria del POT**

En cuanto al argumento relativo a que el Proyecto se debe someter a consideración del Consejo Territorial de Planeación una vez revisado por la autoridad ambiental, cabe tener en cuenta lo siguiente: Obra en el expediente a folio 194, certificación suscrita por el Presidente, el Vicepresidente y la Secretaria del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Sincelejo, allegado al Tribunal Administrativo de Sucre el 12 de julio de 2007, dirigido a la Magistrada Ponente, en el cual se lee: "... Por otro lado, con relación al requerimiento que nos hacen, certificamos lo siguiente: El proyecto de revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial – Zona de expansión urbana sector sur oriental del Municipio de Sincelejo, adoptado mediante Acuerdo N° 019 de diciembre 20 de 2004, no fue sometido a nuestra consideración, por lo tanto no emitimos concepto alguno...". No existe en el expediente el concepto que de conformidad con el numeral 2° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, debió emitir el Consejo Territorial de Planeación, ni se sabe quiénes lo conforman (...) Mediante oficio de fecha 15 de agosto de 2008, que obra a folio 236, el Presidente del Consejo Territorial de Planeación, en respuesta a una solicitud del Secretario de Planeación Municipal adujo que "no se le notificó y menos se le socializó el Acuerdo en referencia", por lo cual no puede certificar lo solicitado, esto es, si se surtió el trámite legal ante ese Consejo

**FUENTE FORMAL:** LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 24 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 25 / DECRETO 932 DE 2002 – ARTICULO 4 / DECRETO 932 DE 2002 – ARTICULO 5 / DECRETO 4002 DE 2004 – ARTICULO 5 / DECRETO 4002 DE 2004 – ARTICULO 7

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 019 DE 2004 (diciembre 20) – CONCEJO MUNICIPAL DE SINCELEJO (Anulado)

**PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Sus revisiones deben estar sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación. Artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997 / REVISION EXTRAORDINARIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SINCELEJO – No se llevó a cabo un cabildo abierto previo a la expedición del Acuerdo 019 de 2004 / ACUERDO 019 DE 2004 – Nulidad**

Se predica en la demanda que no se realizó el cabildo abierto obligatorio de que trata el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, en concordancia el artículo 81 de la Ley 134 de 1994. Sobre el particular, la Sala observa lo siguiente: El artículo 2° de la Ley 507 de 1999, por la cual se modifica la Ley 388 de 1994, dispone: "Artículo 2. Los Concejos Municipales o 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 de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley". Y el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, Estatutaria de los Mecanismos de Participación ciudadana, consagra: "Artículo 81°.- Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas

administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva". La obligación consagrada en la Ley 507 de 1999, es especial y específica para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, luego de conformidad con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 902 de julio de 2004, debe ser aplicada para su revisión o modificación. Advierte la Sala que de conformidad con el artículo 108 de la Ley 134 de 1994, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe llevar un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en la presente Ley, de ahí que sí era pertinente solicitarle una certificación sobre su realización. A folio 35 del cuaderno principal reposa el certificado expedido por las Registradoras Especiales del Estado Civil de Sincelejo, en el que consta que en el año 2004, no se realizó ni se solicitó llevar a cabo una consulta popular ni cabildo abierto relacionado con la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 28 / LEY 507 DE 1999 – ARTICULO 2 / LEY 134 DE 1994 – ARTICULO 81

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 019 DE 2004 (diciembre 20) – CONCEJO MUNICIPAL DE SINCELEJO (Anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 70001-23-31-000-2005-00546-02**

**Actor: NORVEY MORENO ROMERO**

**Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE SINCELEJO**

**Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 11 de mayo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre.**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia de 11 de mayo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, por medio de la cual declaró la nulidad del Acuerdo núm. 019 de 20 de diciembre de 2004, ***“Por el cual se adopta una Revisión***

**Extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo**”, expedido por el Concejo Municipal de Sincelejo.

## I. ANTECEDENTES.

I.1- El señor **NORVEY MORENO ROMERO**<sup>1</sup>, en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Sucre, tendiente a obtener la nulidad del Acuerdo núm. 019 de diciembre 20 de 2004, **“Por el cual se adopta una Revisión Extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo”**, expedido por el Concejo Municipal de Sincelejo.

I.2.- El actor señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que el Concejo Municipal de Sincelejo aprobó el Acuerdo núm. 007 de 29 de junio de 2000, por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, en ejercicio de las atribuciones que le otorgan las Leyes 132, 142 y 152 de 1994 y 338 de 1997.

Señaló que el numeral 1.7 del artículo 25 del mencionado Acuerdo consagra disposiciones relacionadas con el área de actividad residencial campestre, vivienda campestre, vivienda rural productiva, vivienda en parcelación, de acuerdo con sus características, según se trate de vivienda individual aislada o en conjunto residencial.

Expuso que el Concejo Municipal por iniciativa del señor Alcalde aprobó el Acuerdo núm. 019 de 20 de diciembre de 2004, conforme al cual adoptó una revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, modificando el

---

<sup>1</sup> Concejal que se opuso a la aprobación del Acuerdo, según se lee en las Actas del Concejo Municipal, núms. 09 y 092 de 2004, que obran a folios 42 y siguientes.

numeral 1.7 de su artículo 25, al determinar que con relación al uso de las áreas destinadas para vivienda campestre, se exceptúa el perímetro contemplado dentro del suelo de protección correspondiente a un kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación del Municipio, cuyo uso del suelo sería: principal, el de protección; complementario, silvopastoril y agropecuario; restringido, para vivienda, servidumbre y cantera, explotación mineral; y, prohibidos todos los demás.

Explicó que en la exposición de motivos que sustentó el proyecto presentado al Alcalde se manifestó que se fundamenta en los artículos 4° literal b) y 5° del Decreto núm. 932 de 2002 y que la revisión presentada había sido sometida a los trámites de concertación ante CARSUCRE y el CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.

Anotó que el Concejo Municipal aprobó el proyecto presentado, sin haberlo sometido previamente a un Cabildo Abierto, para el estudio y análisis de la modificación.

Que por tratarse de un cambio significativo en el uso del suelo, que transforma su utilización consuetudinaria, era necesario realizar una consulta popular motivada, bajo la responsabilidad del señor Alcalde Municipal.

Consideró que el Municipio no demostró adecuadamente la existencia del riesgo que justificara cambiar la destinación del área en comento, por cuanto omitió la realización del estudio técnico detallado exigido para ello, y apenas aportó un concepto geológico e hidrológico sobre el sistema de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de Sincelejo, que tomó de la Subdirección de Gestión Ambiental de CARSUCRE, elaborado por un ingeniero geólogo, que fue dado en

otro contexto y la Administración lo usó para un fin diferente, cambiando el título para denominarlo “Estudio Técnico de Soporte”.

**I.3.-** Consideró que el acto acusado violó los artículos 81 de la Ley 134 de 1994; 33 de la Ley 136 de 1994; 4°, 5°, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997; y 2° de la Ley 507 de 1999.

Sobre el acto administrativo acusado, el actor endilgó cinco cargos, así:

**Primer Cargo:** Se violó el artículo 4° del Decreto núm. 932 de 2002, porque las revisiones extraordinarias de los Planes de Ordenamiento Territorial solo proceden por razones excepcionales de interés público, o de fuerza mayor o de caso fortuito, por declaratoria de desastre o de calamidad pública y cuando los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad justifiquen el aumento o establecimiento de nuevas áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones diferentes a las originalmente adoptadas, mientras que el supuesto de hecho que invocó la Administración no determina con claridad cuál fue la circunstancia que llevó a la modificación del POT.

Que del estudio técnico “supuestamente detallado” que se allegó para justificar la revisión no se infiere la existencia de ningún riesgo que no pueda ser mitigable en forma ordinaria, sin recurrir a esta vía excepcional y además se uso como comodín; que el citado artículo en armonía con el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, dispone la celebración obligatoria de un cabildo abierto previo a la modificación.

Adujo que el artículo 5° *ídem* se violó, porque para acceder a la revisión extraordinaria en mención, es obligatoria la observancia de un procedimiento que es el mismo que se agota para cuando se aprueba el POT y, en este caso, se

omitió la etapa previa de concertación ante el Consejo Territorial de Planeación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, lo que se demuestra con la certificación que este ente emitió.

**Segundo cargo:** Que la exposición de motivos es falsa, por cuanto con la certificación del Consejo Territorial de Planeación se demuestra que no se agotaron las instancias de concertación y de consulta y en este sentido se violaron los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

**Tercer cargo:** No se celebró el cabildo abierto a que se refiere el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, mencionado en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999.

**Cuarto cargo:** El artículo 81 de la Ley 134 de 1994 reglamenta la realización de los cabildos abiertos, que son obligatorios y el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, dispone que tratándose de cambios significativos en el uso de suelo, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley; que no cabe duda de que la restricción del uso del suelo en mil metros a la redonda en torno a la zona excluida, perjudica a un gran número de habitantes del sector rural de Sincelejo y además la zona de exclusión alcanza a afectar asentamientos urbanos ya consolidados, como lo son los barrios Santa Cecilia y El Edén, ubicados en el perímetro de los mil metros y con derechos adquiridos e irresponsablemente la Administración ignoró esta realidad, sometiéndose a numerosas demandas que por contaminación ambiental y otras razones se presentarán contra el Municipio, lo que sí generará una causal para modificar el POT.

#### **I.4.- CONTESTACION DE LA DEMANDA.**

La Alcaldía del Municipio de Sincelejo no contestó la demanda, como tampoco alegó de conclusión en esta instancia.

## **II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO.**

El Tribunal Administrativo de Sucre declaró la nulidad del Acuerdo núm. 019 de 20 de diciembre de 2004, con base en los siguientes razonamientos, que pueden resumirse así:

1. Sobre la violación del Decreto núm. 932 de 2002, adujo que no se refería a su violación porque estaba derogado para la fecha de expedición del Acuerdo demandado, mediante el Decreto núm. 4002 de 30 de noviembre 2004, que entró en vigencia el 1° de diciembre del mismo año. Mencionó que estos dos Decretos son reglamentarios de la Ley 388 de 1997.

2. Sobre la violación de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, consideró que dichas normas en efecto son aplicables a los Planes de Ordenamiento Territorial, y anotó que el artículo 7°, numeral 3, del POT de Sincelejo, copia textualmente el artículo 28, numeral 4, de esta Ley, que dispone que las modificaciones a éste estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación.

Que de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 388 para que los Alcaldes puedan presentar a los Concejos Municipales o Distritales un proyecto de Modificación a un Plan de Ordenamiento Territorial, deben cumplir unos requisitos, entre ellos, someter el proyecto a consideración del Consejo de Gobierno, a la autoridad ambiental para su aprobación en asuntos ambientales, al Consejo Territorial de Planeación una vez revisado por la autoridad ambiental y metropolitana, esto último si fuere del caso; durante el período de revisión por parte de la autoridad

ambiental, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la Administración Municipal o Distrital, deben solicitar opiniones de los gremios económicos y profesionales y realizarán convocatorias públicas para discusión del proyecto, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, así como exponer documentos básicos del proyecto en sitios accesibles a todos los interesados, etc., y proceder a la evaluación de las recomendaciones y observaciones; que de conformidad con el artículo 22 de la Ley 388 de 1997, se deben poner en marcha los mecanismos de participación ciudadana; dar publicidad y difusión al proyecto y garantizar la consulta democrática en todas las fases del Plan Modificadorio.

Que revisado el expediente no existe prueba de que el señor Alcalde hubiera sometido el proyecto a consideración del Consejo de Gobierno ni de su aprobación por este organismo y ni siquiera se menciona en la exposición de motivos. El certificado expedido por el Director de CARSUCRE no menciona la aprobación por parte del Consejo de Gobierno ni que el señor Alcalde le hubiera enviado el proyecto para su estudio; que este certificado, como la exposición de motivos, hace hincapié en que la revisión extraordinaria del POT fue aprobada por parte Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, siendo que este ente es tan solo una instancia asesora de la Administración Municipal o Distrital y es a los miembros del Consejo de Gobierno a quienes corresponde acoger o no los conceptos, observaciones y propuestas del mismo. Concluye que CARSUCRE no recibió la documentación completa, prerrequisito para el estudio que le competía.

Que la Memoria que justifica la revisión extraordinaria del POT, que presuntamente el Alcalde envió a CARSUCRE, pero que no lleva firma ni oficio remisorio ni constancia de recibo, menciona aspectos cuyos contenidos son transcripciones textuales, tal como lo menciona el actor, del concepto geológico e



hidrológico, realizado muchos meses antes con otros fines, por el ingeniero Héctor Mario Herrera, adscrito a la Subdirección de gestión Ambiental de CARSUCRE, lo que permite deducir que el Municipio adoptó un estudio preexistente del ente ambiental para sustentar la revisión del POT, lo que fue confirmado por el Director de CARSUCRE.

Que fuera del documento de concertación, no existe prueba de que CARSUCRE hubiera realizado un estudio, a efectos de verificar que la modificación se ajustaba a las directrices que el Estado ha fijado para el manejo de los recursos naturales, ni resolución emanada de su Director ordenando su realización, de manera que los puntos acordados carecen de sustentación por parte de esta entidad; que correspondía al ente ambiental realizar un estudio serio sobre la incidencia que tendría correr hacia la zona urbana existente, la zona ya definida en dicho Plan, lo cual era de alto riesgo por ser una porción de territorio que presenta amenazas y riesgos no mitigables o que pueden presentar condiciones de insalubridad para los habitantes, porque del texto aprobado por el Concejo de Sincelejo se observa que el sitio previsto en el POT para la construcción de las lagunas de oxidación fue corrido un kilómetro hacia el área urbana existente, como se evidencia en la comparación del plano G 38, con el modificadorio.

Resaltó que por lo anterior era necesario que CARSUCRE analizara de fondo el impacto que produciría cambiarle el sitio establecido en el POT a las lagunas de oxidación, en relación con la zona donde confluyen *“los arroyos que pertenecen a la microcuenca del Arroyo Grande de Corozal, tales como El Pintao, El Caimán, El Colomuto ....que son los receptores de aguas residuales domésticas del Municipio de Sincelejo, sin ningún tipo de tratamiento previo”*, conforme se expresa en el documento de concertación.

Que según el POT de Sincelejo, la zona que presenta mejores condiciones físico – espaciales para la expansión urbana es la zona sur, por lo que al quitársele al Municipio la más grande zona para esta expansión, ello debió ser analizado y justificado de manera seria por el impacto que traería.

Que del análisis anterior, se concluye que no se dio el trámite ordenado por el artículo 24, numeral 1, de la Ley 388 de 1997.

En relación con el numeral 3° *ídem*, que exige el concepto del Consejo Territorial de Planeación, señaló que las constancias emitidas por directivos de esta entidad, que reposan en el expediente, indican que a este ente, no obstante representar diferentes sectores de la comunidad, no le fue notificado ni socializado ni se le hizo entrega del proyecto de revisión, ni se le convocó a los debates por parte de la Administración Municipal en cabeza del Alcalde.

Agregó que el numeral 4° *ibídem* tampoco fue cumplido, pues al proceso no se allegó documento alguno que demostrara que el Consejo Territorial de Planeación y la Administración Municipal de Sincelejo hubieran solicitado opiniones a los gremios económicos y profesionales y que realizaran convocatorias públicas para la discusión del proyecto, ni celebrado audiencias con las Juntas Administradoras Locales, ni que se difundiera el proyecto, ni recogido las recomendaciones y observaciones formuladas, y que si bien algunos representantes de los gremios suscribieron el acta de la reunión de 3 de noviembre de 2004, lo hicieron como integrantes del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, quienes son escogidos por el Alcalde; que en todo caso la posición oficial de los gremios o asociaciones se expresa en actas de las cuales no existe prueba en el proceso.

Agregó que tampoco se pusieron en marcha los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Ley 338 de 1997, de lo cual hay constancia por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Registraduría de Sincelejo.

Que al proceso no se aportó prueba alguna que demuestre que el Municipio de Sincelejo hubiera establecido mecanismos para la publicación y difusión del Proyecto Modificadorio al Plan de Ordenamiento Territorial que garantizara su conocimiento masivo.

Destacó que pese a las falencias anotadas, el señor Alcalde de Sincelejo envió al Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo.

A juicio del Tribunal, el Concejo Municipal de Sincelejo con la expedición del Acuerdo acusado también violó el artículo 25 de la Ley 338 de 1997, por cuanto pretermitió que fuera aprobado en sus dos debates reglamentarios sin que el proyecto surtiera la etapa de aprobación por parte del Consejo de Gobierno Municipal, de CARSUCRE, del Consejo Territorial de Planeación, de la participación democrática y de la concertación institucional de que trata el artículo 24 de la citada Ley, puesto que lo que correspondía a la Corporación era devolver al señor Alcalde el Proyecto, para que éste surtiera dicha etapa ante las autoridades competentes.

**3.** Expresó que el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, que se aplica tanto a los Planes de Desarrollo Territorial como a los que lo modifican, fue transgredido por el Concejo Municipal con la expedición del acto acusado, porque no cumplió previamente con la obligación que tenía de celebrar un cabildo abierto.

4. Estimó que también se vulneró el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, concordante con el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, porque no se dio cumplimiento a la obligación de celebrar por lo menos dos sesiones en las que se consideraran los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados y sean competencia de la Corporación.

5. Que también se infringió el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, por cuanto en ningún momento el Municipio demostró que hubiera celebrado una consulta popular para que autorizara un cambio significativo en el uso del suelo con miras a la aprobación del Proyecto Modificadorio del POT de Sincelejo.

Finalmente, consideró que en la expedición del Acuerdo núm. 019 de 20 de diciembre de 2004, se violaron los siguientes artículos de la Constitución Política:

- El artículo 29, por violación al debido proceso, porque no se cumplieron los pasos contemplados en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes; 2° de la Ley 507 de 1999; 81 de la Ley 134 de 1994; y 33 de la Ley 136 de 1994; pero además el proyecto y el Acuerdo Municipal estuvieron motivados en una norma derogada, Decreto 932 de 10 de mayo de 2002, cuando debió serlo en el Decreto 4002 de 30 de noviembre de 2004, que era el que se encontraba vigente a la fecha en que fue recibido el Proyecto en la Secretaría de la Corporación.

- El artículo 2°, porque no se facilitó la participación de los diversos sectores de la población, relacionados con el POT, como lo exigen los artículos 4° y 22 de la Ley 388 de 1997.

- Los artículos 79, 80 y 95, numeral 8, que disponen, respectivamente, la garantía que tiene la comunidad de participar en las decisiones que los afecten; la

planificación del Estado en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención y control de factores de deterioro ambiental; y la obligación que tiene toda persona de cumplir la Constitución y las leyes y en especial de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

### **III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.**

En memorial obrante a folios 312 y siguientes del cuaderno núm. 1, el Municipio de Sincelejo sustentó el recurso de apelación y solicitó que se revoque el fallo apelado, porque no existe ninguna normativa violada ni ningún derecho fundamental transgredido.

Sustenta la apelación en los siguientes términos:

- En relación con la Ley 388 de 1997, concretamente los artículos 24 y 25, resalta que el actor no invocó como violado ningún otro artículo de la citada ley, luego no se puede pretender involucrar en el análisis normas que no han sido indicadas como transgredidas y que la revisión del POT no violó estas normas, porque:
  
- La Oficina de Planeación del Municipio fue la responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto de revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, como se desprende de los incisos B y F del acta de reunión de 3 de noviembre de 2004, en la cual se registra la intervención del Secretario de Planeación Municipal, en el sentido de plantear la necesidad de definir dicha revisión.

- Que lo que indica el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, es que la formulación del proyecto de revisión debe someterlo el Alcalde a través de la Oficina de Planeación, a consideración del Consejo de Gobierno, lo que sí se hizo, como lo demuestran los documentos que reposan a folios 42 al 58 del expediente.

- Anota que sí se sometió el proyecto a consideración de CARSUCRE, quien se pronunció, lo que se demuestra con los documentos que reposan a folios 168, 169, 170 y 193 del expediente y que no se trata de controvertir un Estudio Técnico emitido por dicha Corporación Ambiental y en todo caso no existe otro estudio técnico que lo desvirtúe.

Que a folio 159 del expediente existe certificación del Director de CARSUCRE, por medio de la cual da fe de que el Municipio presentó a la Corporación la documentación pertinente tendiente a que estudiara lo concerniente al tema ambiental; que de igual manera se surtió la instancia ante el Consejo Territorial de Planeación, y prueba de ello es que su delegado Juan Francisco Campo Chimá, aparece firmando el acta de registro en reunión que se celebró el 29 de octubre de 2004 – Asunto Ajuste Extraordinario del POT, lo que demuestra, que con la asistencia del señor Campo Chimá, se surtió la concertación con dicho Consejo.

- Que sí solicitó opiniones a los gremios y agremiaciones profesionales para oír opiniones sobre el Proyecto de revisión, y prueba de ello es la asistencia de los representantes de la Lonja de Propiedad raíz, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Aguas de la Sabana, Empas, Fenalco y Electrocosta, quienes se registran en la reunión de 3 de noviembre de 2004, lo que consta a folios 160 a 164 del expediente, cumpliéndose a cabalidad la democratización y la sociabilización del proyecto.

- Que tampoco se violó el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, dado que el Concejo Municipal tramitó el proyecto de acuerdo con la Constitución, la Ley y el reglamento.

- Insiste en el hecho de que el estudio del Ingeniero Geólogo Héctor Fabio Parra tiene toda la credibilidad, porque es un experto en el tema; su concepto no es materia de controversia en el proceso y no existe un peritaje que lo contradiga.

- En relación con la realización del cabildo abierto, asevera que no existe en el proceso certificación alguna de autoridad administrativa competente que indique que no se celebró, como que tampoco se celebró consulta popular, porque lo que respondió el señor Secretario del Concejo Municipal, en su certificación de 23 de febrero de 2005, fue que no podía expedir dicha certificación, *“puesto que desconozco esta información”*; además consideró que la Registraduría no es la entidad encargada para certificar la realización de un cabildo abierto, porque este mecanismo, como lo ordena el artículo segundo de la Ley 507 de 1999, remitiéndose al artículo 81 de la ley 134 de 1994, consiste en sesiones o reuniones en los Concejos Municipales donde se tratan asuntos de la comunidad para que sean estudiados por la Corporación y de igual manera el artículo 82 de la misma Ley 134, establece que el cabildo abierto debe realizarse a petición de un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del Municipio, luego, insiste, no existe prueba de la cual pueda inferirse que no se celebró el cabildo abierto y tampoco está probada la solicitud previa de la comunidad; que en todo caso el artículo 4° de la Ley 338 de 1997, prevé la participación democrática *“en los términos que establezca la ley y sus reglamentos”* y en el Municipio no se ha reglamentado dicha participación democrática como se ha hecho en Bogotá.

- En relación con la supuesta violación del artículo 81 de la Ley 134 de 1994, considera que lo que plantea la norma es la posibilidad de hacer cabildos abiertos por parte de los Concejos Municipales, *“previa solicitud de los residentes de dicho Municipio”* y su concordancia con el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, está solamente referenciada en que la ley prevé la realización de un cabildo cuando se estudia la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, conservando siempre el requisito de la solicitud que debe hacer la comunidad, luego esta norma no fue violada.

- Que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que se considera violado, prevé la realización de una Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana, cuando el uso del suelo vaya a sufrir modificaciones significativas porque existen proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo y con ello se transforme la actividad tradicional de un Municipio; y mediante el Acuerdo demandado, no se ha pretendido hacer una modificación de esta naturaleza, y está demostrado que el acto acusado no presenta cambios significativos en el uso del suelo, pues su finalidad fue proteger el medio ambiente como derecho colectivo de los habitantes del Municipio, ya que la Construcción de la Laguna de Oxidación estaba definida en un sitio determinado en el POT aprobado por el Acuerdo 007 de 2000, que no ha cambiado ni se ha modificado con el acto acusado, pues lo que se buscaba era dejar el uso del suelo como protección, a un kilómetro a la redonda de la Laguna de Oxidación, es decir, restringir el uso del suelo para desarrollo de viviendas campestres y en este sentido, repite, dejarlo como suelo de protección, por lo que no se puede aplicar la norma en comentario.

De lo anterior colige que no se violaron las normas constitucionales señaladas por el a quo en la sentencia apelada; que la protección del medio ambiente corresponde al Estado y que el hecho de establecer el uso restringido de protección del suelo a un kilómetro de la construcción de la Laguna de Oxidación,



es motivo suficiente para manifestar que el Municipio sí cumplió con sus cometidos.

#### **IV. ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

La Agencia del Ministerio Público, en esta etapa procesal, guardó silencio.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Corresponde a la Sala dilucidar si el Acuerdo núm. 019 de 20 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Sincelejo, por medio del cual se adopta una Revisión Extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo, viola las normas superiores que la parte actora considera transgredidas y que el a quo estimó fundadas, por lo cual decretó su nulidad.

El Acuerdo acusado núm. 019 de 20 de diciembre de 2004, dispone:

“El honorable Concejo Municipal de Sincelejo en uso de sus facultades legales establecidas en la Constitución Nacional y considerando que el artículo 2° de la Ley 902 de julio 26 de 2004, el cual modifica el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, establece la vigencia y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y que los artículos 4°, 5° y 7° del Decreto 932 de Mayo 10 de 2002, establecen las revisiones extraordinarias del Plan de Ordenamiento Territorial o de algunos de sus contenidos y los procedimientos para aprobar y adoptar estas revisiones.

#### **ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Adóptase como Revisión Extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo zona de expansión urbana sector sur oriental del municipio la siguiente:

El numeral 1.7 del artículo 25 del Acuerdo 007 de 2000 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo quedará de la siguiente manera:

‘1.7. Área de actividad residencial campestre. Destinada principalmente a la actividad residencial campestre complementada por actividades agropecuarias de bajo impacto ambiental. Plano N° G 38.

- **Vivienda Campestre:** Se podrá desarrollar al Norte y oeste en la serranía y hacia la salida para Tolú y al este y en los cerros y Colinas a las salidas para Corozal y Sampués. **Se exceptúa de este uso el área contemplada dentro del suelo de protección correspondiente a 1 kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación del municipio. Las coordenadas del área restringida para este uso serán las siguientes:**

| COORDENADAS DEL ÁREA DE INFLUENCIA |        |         |
|------------------------------------|--------|---------|
| PUNTO                              | X      | Y       |
| 1                                  | 859168 | 1521516 |
| 2                                  | 860545 | 1521069 |
| 3                                  | 860756 | 1520156 |
| 4                                  | 860536 | 1519616 |
| 5                                  | 830325 | 1519075 |
| 6                                  | 859903 | 1518695 |
| 7                                  | 858881 | 1518754 |
| 8                                  | 858154 | 1519405 |
| 9                                  | 858011 | 1520013 |
| 10                                 | 858576 | 1521026 |

Los usos del suelo para el área comprendida a un kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación del municipio y establecida como suelo de protección serán las siguientes:

**Uso Principal:** protector

**Usos Complementarios:** Silvopastoril y Agropecuario

**Usos Restringidos:** Vivienda para servidumbre y Cantera para explotación mineral.

**Usos prohibidos:** Todos los demás.

Características:

....

- Vivienda Rural Productiva:

....

- Vivienda en Parcelación:

....

Parágrafo 4: Ajústase el plano G 38 del POT en lo relacionado con el área de expansión urbana zona sur oriental de conformidad con el contenido del presente artículo.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su presentación. ...".

La parte resaltada fuera de texto, corresponde a la que modificó el Acuerdo núm. 007 de julio 29 de 2000, en el sentido de exceptuar para el uso de vivienda campestre el área contemplada dentro del suelo de protección correspondiente a un kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación del Municipio y, por lo tanto, ajustar el plano G 38 del POT, restricción que antes no existía.

Cabe resaltar que si bien es cierto que el Acuerdo acusado de fecha 20 de diciembre de 2004, fue motivado, entre otros, por el Decreto núm. 932 de 2002, reglamentario de la Ley 388 de 1997, que fue derogado por el Decreto núm. 4002 de 2004, que entró en vigencia cuando fue publicado el 1° de diciembre de ese año, de la lectura de los dos Decretos se colige que las disposiciones relacionadas con la revisión extraordinaria del POT, son prácticamente idénticas, y lo cierto es que el procedimiento para tal revisión se inició antes del 1° de diciembre de 2004, es decir, bajo la vigencia del Decreto núm. 932 de 2002, norma que permitía dicha modificación, además en términos casi idénticos a la nueva reglamentación.

Es así como el Decreto núm. 932 de 16 de mayo de 2002 disponía:

**“ARTÍCULO 4o. REVISIONES EXTRAORDINARIAS. Cuando razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito exijan la adaptación del Plan de Ordenamiento Territorial, el Alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento:**

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

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

**“ARTÍCULO 5o. PROCEDIMIENTO PARA APROBAR Y ADOPTAR LAS REVISIONES. Todo proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997 en concordancia con la Ley 507 de 1999. En todo caso, antes de iniciar los trámites de revisión se deberá contar con el concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial sobre la materia”.**

Y el Decreto 4002 de 2004, que derogó el anteriormente transcrito, dispone:

**“ARTÍCULO 5o. REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.

**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 7o. PROCEDIMIENTO PARA APROBAR Y ADOPTAR LAS REVISIONES. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.**

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de

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

Como el acto acusado modificó el POT, ello indica que la revisión extraordinaria procedía, **por razones de excepcional interés público y de conformidad con los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997** y sus modificaciones.

Sobre las razones de excepcional interés público, se referirá la Sala en la medida en que se analicen de manera armónica los cargos de la demanda.

Se adujo la violación de los artículos 24 y 25 de la Ley 338 de 1993, porque la Ley exige para la revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial un procedimiento análogo al de su aprobación ordinaria y la Administración no siguió el procedimiento contemplado en estas normas.

El artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 902 de julio de 2004, dispone que los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameriten su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

“Parágrafo 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; ... .” (resalta la Sala)

La norma anterior es clara en cuanto a que las revisiones al POT deben estar sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación, luego se deben aplicar los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, que a la letra dicen:

**“Artículo 24º.-** Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de **someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.**

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los **trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana**, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales,** dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

**3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.**

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y **el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.**

**Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de**

**ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.**

**Parágrafo.- La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.”**

**“Artículo 25º.- Aprobación de los planes de ordenamiento. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”. (resalta y subraya la Sala)**

Visto lo anterior, la Sala revisará las pruebas que se allegaron al expediente, para verificar si en la expedición del Acuerdo que adoptó la revisión extraordinaria del POT de Sincelejo, se cumplieron los requisitos exigidos para ello, es decir, si existieron razones de excepcional interés público y si se siguió el procedimiento que exigen los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1999.

De los documentos presentados se tiene que la revisión extraordinaria consistió en excluir del **suelo de expansión urbana**<sup>2</sup>, correspondiente a Vivienda Campestre, el área contemplada dentro del suelo de protección<sup>3</sup>, correspondiente a un kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación del Municipio.

---

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo 32. de la Ley 388 de 1997, se entiende por “SUELO DE EXPANSION URBANA. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución.

La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas”.

<sup>3</sup> El artículo 21 del Acuerdo Municipal de Sincelejo núm. 007 de 2000, dispone:

“Suelo de Protección: Es el constituido por zonas y áreas de terreno localizadas en suelo urbano, rural o suburbano que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, **tiene restringida la posibilidad de urbanización**. Forman además, parte de este suelo, las áreas definidas como de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de

De conformidad con el artículo 16 del Acuerdo núm. 007 de 2000, suelo de expansión urbana es “el destinado para habilitar la expansión del territorio al uso urbano, el cual está programado para las vigencias de corto, mediano y largo plazo de este Plan de Ordenamiento y se haya invocado gradualmente en el Plano N° G38” (a folio 108 reposa copia del citado plano).

De manera que, en otras palabras, se modificó el uso del suelo para excluir, del área de actividad residencial campestre destinada principalmente a la actividad residencial campestre complementada por actividades agropecuarias de bajo impacto ambiental, un área de un kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación, cuyo uso principal se estableció como suelo de protección; como uso complementario se señaló el silvopastoril y agropecuario; como uso restringido se dispuso el de vivienda de servidumbre y cantera para explotación mineral; y los usos diferentes a los anteriores se prohibieron.

La exposición de motivos presentada al Concejo Municipal, que obra a folios 216 a 218, se refiere de manera general a ciertas áreas de importancia ambiental, paisajística y a sitios de especial protección; menciona que el Municipio deberá incorporar normas y procedimientos que permitan controlar su desarrollo dado su impacto ambiental asociado con el uso del agua y disposición de residuos sólidos y líquidos, temas en los cuales CARSUCRE conserva sus facultades; explicó que el uso del suelo presenta conflicto en la zona de expansión urbana, por lo que existe la necesidad de revisar de manera extraordinaria el POT en dicha zona, dado el impacto ambiental asociado con el uso del agua y disposición de residuos sólidos y líquidos e intervención sobre el paisaje; que en el sector sur oriental de

---

*servicios públicos domiciliarios o las áreas definidas como de amenaza y riesgo no mitigables para la localización de asentamientos humanos; este suelo **se encuentra determinado en el Plano N° G1\$, según las siguientes especificaciones.** (resalta la Sala)*



crecimiento de la ciudad en la zona de expansión urbana se establecieron y se definió la localización del sistema de un tratamiento final de las aguas residuales, como la localizada al noreste del área urbana, con un área aproximada de 50 hectáreas en donde se localizan las Lagunas de Oxidación; que el acuífero de Morroa está siendo contaminado por aguas residuales, por lo que su protección, conservación y sostenibilidad debe ser prioritaria, ya que la supervivencia de la población está en juego, pues el Departamento se abastece en su totalidad de aguas subterráneas que provienen de aquél y es la única fuente de abastecimiento de agua potable para los habitantes de Sincelejo; que las aguas residuales de Sincelejo son transportadas por las corrientes superficiales que atraviesan el Municipio en el área urbana infiltrándose en los estratos permeables del acuífero que atraviesa.

Como soporte de lo anterior mencionó el Alcalde, en su exposición de motivos, que esto ha sido comprobado por CARSUCRE; además anotó que *“presentó al Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial los documentos y estudios técnicos de soporte sobre los hechos, condiciones o circunstancias que dan lugar a la revisión, en los términos de los artículos 28 de la Ley 388 de 1997 ... pronunciando el Dictamen Técnico del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial (el cual se anexa a este proyecto de acuerdo)”*.

Agrega la exposición de motivos:

“El Municipio de Sincelejo, presentó a la Corporación el documento REVISIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SINCELEJO ZONA DE EXPANSIÓN URBANA SECTOR SURORIENTAL DE LA CIUDAD DE SINCELEJO.

Que el día 30 de Noviembre de 2004, se realizó en la Sala de Juntas de CARSUCRE, reunión entre funcionarios de la Alcaldía Municipal de Sincelejo y miembros del comité de concertación de esta Entidad,

concerniente a la revisión extraordinaria del POT, acordando lo siguiente:

1. Que se hace necesario ubicar en sitio y verificar los límites del suelo de protección en torno a los terrenos en los que se construiría la planta de tratamiento de aguas residuales del municipio, toda vez que con ellos se determinan los límites del área de expansión urbana para la zona en consideración.
2. Que se hace necesario determinar al menos diez puntos, a fin de precisar el área comprendida en un kilómetro a la redonda de los predios en los cuales se estableció quedaría ubicado el proyecto.
3. Que se deberá establecer el amojonamiento de estos puntos por parte de la Alcaldía Municipal a más tardar el 20 de diciembre de 2004”.

La exposición de motivos, señala que CARSUCRE ha comprobado que las aguas residuales de Sincelejo son transportadas por las corrientes superficiales que atraviesan el municipio en el área urbana, infiltrándose en los estratos permeables del acuífero que atraviesa, y que *“presentó al Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial los documentos y estudios técnicos de soporte sobre los hechos, condiciones o circunstancias que dan lugar a la revisión”*.

El documento denominado - CONCEPTO GEOLÓGICO E HIDROLÓGICO SOBRE EL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES. MUNICIPIO DE SINCELEJO, elaborado por el señor Héctor Mario Herrera Parra, Ing. Geólogo (a folios 39 y 40 obra copia auténtica), presentado como soporte de la exposición de motivos, se refiere a la descontaminación de aguas superficiales, producidas por los vertimientos de aguas residuales generadas por el Municipio de Sincelejo, la localización del sistema de tratamiento de aguas residuales, consideraciones hidrológicas, pozos cercanos, posibilidad de que se afectara el acuífero de Sincelejo y otras observaciones, que no se refieren en estricto sentido a la laguna de oxidación, ni al suelo de protección que se desea crear en el área de actividad residencial campestre, ni su impacto. Es de mencionar que este estudio fue el que

se presentó al Concejo Municipal con un encabezamiento en el que se lee “Proyecto de Acuerdo por medio del cual se establece la revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial”. Sobre la justificación técnica de la revisión del POT de Sincelejo también existe el documento de concertación entre CARSUCRE y la Administración Municipal, que se analizará junto con los demás requisitos previos a su presentación al Concejo Municipal.

En cuanto a la aprobación del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional, en este caso CARSUCRE, señala la entidad demandada que a folios 168, 169, 170 y 193, reposa dicha aprobación.

A folios 170 a 191 obra el documento denominado “REVISIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SINCELEJO ZONA DE EXPANSIÓN URBANA SECTOR SURORIENTAL DE LA CIUDAD DE SINCELEJO, de la Secretaría de Planeación Municipal, que se refiere en general a la localización del Municipio de Sincelejo y la su geomorfología, hidrografía, geología, hidrogeología, climatología, vegetación y fauna del área de estudio, para referirse a la justificación técnica del sistema de tratamiento de aguas residuales y se refiere a que el área de estudio presenta “una franja estrecha plana entre cerros donde se provoca un esplayamiento natural (bajo), condición esta que fue tomada en cuenta como uno de los factores para la ubicación y construcción de la laguna de oxidación.

Incluye este documento textualmente, el estudio realizado por el Ingeniero Geólogo, Héctor Mario Herrera Parra de CARSUCRE. Sobre la modificación del POT dice el documento:

“Al analizar los usos determinados por el POT para la zona suroriental del municipio se observa que se presentan conflictos, ocasionados en gran medida al afectar parte de la zona de expansión de mediano y largo plazo, por un suelo de protección en el cual sería restringida la

posibilidad de urbanizar ...., este suelo de protección comprende el radio de acción de un kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación determinado por el POT, el cual sólo se podría destinar para establecer proyectos de reforestación o similares que contribuyan a minimizar el impacto que podría generar el proyecto sobre su entorno inmediato.

El Municipio considera que es conveniente la modificación del Plan de ordenamiento de Sincelejo porque además de las consideraciones expuestas, se presenta la oportunidad para resolver conflictos urbanos y ambientales en la zona de expansión y considera que se debe restringir para evitar el crecimiento del municipio hacia ese sector ...

Por tanto es evidente la necesidad de revisar y ajustar el POT de Sincelejo en esta zona ... para el desarrollo de proyectos que contemplan razones de excepcional interés público ... .

#### 5. MARCO LEGAL DE LA MODIFICACIÓN.

(se remite al Decreto núm. 932 de 2002, que a su vez remite a los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997)

#### 6. PROPÓSITO DEL AJUSTE

El propósito central de la revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo, es limitar y restringir el Área de Expansión Urbana que se destinará para la expansión en el corto, mediano y largo plazo para el sector suroriental y establecer claridad con relación a los suelos de protección contenidos en ella.

La delimitación del área excluida de la zona de expansión urbana se encuentra comprendida por un área aproximada de 991 m<sup>2</sup> correspondiente al área de expansión urbana de largo plazo y 905 m<sup>2</sup> correspondientes al área de expansión urbana de mediano plazo, ubicados en terrenos que bordean el perímetro urbano ... .

Igualmente se propone modificar el Acuerdo 007 en su artículo 25 ... 1.7.

Puesto a consideración de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE (CARSUCRE) por el señor Alcalde Municipal ... .

Este documento que, como ya se advirtió, fue citado en la exposición de motivos que se presentó al Concejo Municipal, contiene un estudio de las razones que llevan a la Administración del Municipio de Sincelejo a modificar el POT, cuyo contenido no ha sido desvirtuado.

Para demostrar que CARSUCRE sí aprobó el proyecto de modificación del POT, el Municipio aportó el documento de fecha 30 de noviembre de 2004 (reposa en copia auténtica a folios 165 y 166, que no fue tachada de falsedad) ACTA DE REUNIÓN CONCERTACIÓN AJUSTE EXTRAORDINARIO POT SINCELEJO AREA DE EXPANSIÓN URBANA ZONA SURORIENTAL, que da fe de lo siguiente:

“Siendo las 4:00 p.m. del día 30 de Noviembre de 2004, se reunieron en la sede de la Corporación Autónoma Regional de Sucre CARSUCRE, los señores JAIME MERLANO FERNÁNDEZ Alcalde Municipal de Sincelejo, CARLOS HOYOS MARTINEZ, Secretario de Planeación Municipal de Sincelejo, ROGELIO VILLADIEGO MERCADO, Asesor Banco de Proyectos Alcaldía de Sincelejo, GERMAN CASSAS GARCÍA Secretario General CARSUCRE, EDITH SALGADO Profesional Especializado de la Secretaría General, FRANCISCO ZUCCARDI PORRAS, Subdirector de Gestión Ambiental, DIONISIO GÓMEZ PADILLA Profesional Especializado, TULIO RUIZ Profesional Especializado, IVAN SIERRA MARTÍNEZ Profesional Especializado, HÉCTOR MARIO HERRERA Profesional Especializado, CÉSAR MERLANO RÍOS y LILIANA DE LA OSSA VELÁSQUEZ, Contratista de la Subdirección de Gestión Ambiental, YURI DE ARCO ROBLES, Subdirectora de Planeación y JORGE PATRÓN ALCOCER, Profesional Especializado de la Subdirección de Planeación de CARSUCRE, **con el fin de llevar a cabo la concertación del documento de ajuste extraordinario al POT de Sincelejo en lo referente al área de expansión urbana de la zona suroriental**, tras lo cual se procedió a hacer las siguientes consideraciones: (resalta la Sala)

1. Que el artículo 25 del Acuerdo quedara de la siguiente manera:

‘1.7. Área de actividad residencial campestre. Destinada principalmente a la actividad residencial campestre. Se podrá desarrollar al norte y oeste en la serranía y hacia la salida para Tolú. Al Sur y al este en los cerros y Colinas a las salidas para Corozal y Sampués. Se exceptúa de este uso el área contemplada dentro del suelo de protección correspondiente a 1 kilómetro a la redonda de las plantas de tratamientos de aguas residuales del municipio (lagunas de oxidación del municipio). Las coordenadas del área restringida para este uso serán las siguientes:

| COORDENADAS DEL ÁREA DE INFLUENCIA |        |         |
|------------------------------------|--------|---------|
| PUNTO                              | X      | Y       |
| 1                                  | 859168 | 1521516 |
| 2                                  | 860545 | 1521069 |
| 3                                  | 860756 | 1520156 |
| 4                                  | 860536 | 1519616 |
| 5                                  | 830325 | 1519075 |
| 6                                  | 859903 | 1518695 |
| 7                                  | 858881 | 1518754 |
| 8                                  | 858154 | 1519405 |

|    |        |         |
|----|--------|---------|
| 9  | 858011 | 1520013 |
| 10 | 858576 | 1521026 |

Los usos del suelo para el área comprendida a un kilómetro a la redonda del proyecto y que queda establecida como suelo de protección serán las siguientes:

Uso Principal: protector  
Usos Complementarios: Silvopastoril y Agropecuario  
Usos Restringidos: Vivienda para servidumbre y Cantera para explotación mineral.  
Usos prohibidos: Todos los demás”.

Los términos son prácticamente idénticos a los que se aprobaron mediante el Acuerdo acusado, incluyendo las coordenadas del área de influencia y los usos del suelo, pero en esta reunión de concertación se habla de plantas de tratamiento de aguas, y en el acto acusado de laguna de oxidación, que es un término o técnica específica para dicho tratamiento.

Por lo anterior, considera la Sala que CARSUCRE y la Administración Municipal, en principio, concertaron los términos de la modificación al POT, sobre la base del estudio presentado por la Secretaría de Planeación Distrital<sup>4</sup>.

El artículo 24 de la Ley 388 de 1997, consagra que esta aprobación solo podrá ser objetada por razones técnicas y fundadas en los estudios previos y que la decisión

---

<sup>4</sup> La Ley 507 de 1999, que modificó la Ley 388 de 1997, en su artículo primero, dispone: **“Parágrafo 6. El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental. En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo”.** (resalta la Sala)

será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente, lo que no ocurrió en este caso.

Es de anotar, como lo aseveró el a quo, que fuera del documento de concertación, no existe en el proceso prueba de que la Corporación Ambiental CARSUCRE hubiera realizado un estudio.

En cuanto al argumento relativo a que el Proyecto se debe someter a consideración del Consejo Territorial de Planeación una vez revisado por la autoridad ambiental, cabe tener en cuenta lo siguiente:

Obra en el expediente a folio 194, certificación suscrita por el Presidente, el Vicepresidente y la Secretaria del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Sincelejo, allegado al Tribunal Administrativo de Sucre el 12 de julio de 2007, dirigido a la Magistrada Ponente, en el cual se lee:

“... .

*Por otro lado, con relación al requerimiento que nos hacen, certificamos lo siguiente:*

*2. El proyecto de revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial – Zona de expansión urbana sector sur oriental del Municipio de Sincelejo, adoptado mediante **Acuerdo N° 019 de diciembre 20 de 2004, no fue sometido a nuestra consideración, por lo tanto no emitimos concepto alguno.***

*3. ...”.*

No existe en el expediente el concepto que de conformidad con el numeral 2° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, debió emitir el Consejo Territorial de Planeación, ni se sabe quiénes lo conforman.

Al proceso fue aportado en fotocopia simple un documento que, según la Administración Municipal, es la constancia de la aprobación de la modificación del POT por parte del Consejo Territorial de Planeación (folios 160 a 164 y 229 a 229 del cuaderno principal), denominado Acta de reunión, celebrada el 3 de noviembre de 2004, en el Despacho de la Secretaría de Desarrollo Municipal, a la cual asistieron 19 personas en representación de 17 entidades, en la cual se presenta la propuesta de revisión extraordinaria del POT.

Dicho documento está firmado por los Curadores Urbanos 1° y 2°, **el Secretario de Planeación Municipal**, dos representantes de CARSUCRE **y representantes de** los siguientes entes: Secretaría de Desarrollo Municipal, Lonja de Propiedad Raíz de Sucre, Secretaría de Hacienda Municipal, **Secretaría de Planeación Municipal**, Sociedad Colombiana de Arquitectos –Sucre, Secretaría de Agricultura Municipal, El FOMVAS, dos representantes de Aguas de la Sabana, IMDER-Sincelejo, Aseo Sincelejo Limpio, EMPAS, **Consejo Territorial de Planeación**, Fenalco-Sucre y Electrocosta.

Se lee en este documento:

*“... Se abordó el ajuste extraordinario del POT conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997, con el fin de dar solución al conflicto existente con la implementación del proyecto para la construcción de la laguna de oxidación del municipio planteando como propósito general el de ajustar el plano G38 del POT y modificar el artículo 25 del Acuerdo Municipal 007 del 2000, de la siguiente manera:*

*‘Artículo 25. Clasificación del uso del suelo urbano ... . 1.7 Área de actividad residencial campestre. Destinada a la actividad residencial campestre: Se podrá desarrollar al norte y oeste en la serranía y hacia la salida de Tolú. Al sur y al este en los cerros y colinas a las salidas de Corozal y Sampues.*

*El artículo 25 del acuerdo Municipal 007 de 2000 quedará de la siguiente manera:*



*Artículo 25. Clasificación del uso del suelo urbano ... . 1.7. Área de actividad residencial campestre. Destinada a la actividad residencial campestre: Se podrá desarrollar al norte y oeste en la serranía y hacia la salida de Tolú. Al sur y al este en los cerros y colinas a las salidas de Corozal y Sampues. Se exceptúa de este uso el área contemplada dentro del suelo de protección correspondiente a 1 kilómetro a la redonda de las plantas de tratamiento de aguas residuales del municipio.*

*Se determinó que en el POT de Sincelejo existe una superposición entre el suelo de protección y las áreas de expansión urbana por lo tanto lo mejor es hacer un ajuste al área de expansión urbana, ..*

*Por último el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial de Sincelejo considera:*

*Aprobar la propuesta presentada tendiente a ajustar la zona de expansión urbana suroriental de Sincelejo y eliminar los conflictos presentados con el suelo de protección de 1 Km a la redonda del sistema de tratamiento de aguas residuales del municipio, para de esta manera articular el texto de los planos correspondientes.*

***Revisar el procedimiento para corregir los errores que contempla el POT y propone iniciar un estudio general del documento POT para hacer las correspondientes recomendaciones al Alcalde".***  
(resalta la Sala)

Consta en el documento que algunos de los miembros asistentes hicieron comentarios y observaciones, entre ellas, que no hay claridad en el documento que se presenta, que se deben revisar los predios afectados, que el inconveniente radica en que hay error en los planos aprobados y el mismo Secretario de Planeación planteó la necesidad de definir el conflicto ajustando los planos respectivos.

Este documento indica que fue el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, del cual hace parte el Consejo Territorial de Planeación, el que aprobó la propuesta general de ajustar la zona de expansión urbana con observaciones, pero ello no se puede considerar o no puede sustituir el concepto obligatorio del Consejo Territorial de Planeación a que hacen referencia los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, en comento; además, este concepto y las recomendaciones

deben ser posteriores a la revisión por parte de las autoridades ambientales, en este caso CARSUCRE.

Es de tener en cuenta que de conformidad con el artículo 29 de la Ley 388 de 1997, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, es una instancia asesora de la Administración Municipal en el tema, que debe ser conformado por los Alcaldes en Municipios con población superior a 30.000 habitantes; que debe estar integrado por funcionarios de la Administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano, y por los curadores en donde éstos existan. Este Consejo dentro de sus funciones tiene la de hacer seguimiento del plan de ordenamiento y proponer ajustes y revisiones al POT.

En la exposición de motivos, se hace énfasis en que el proyecto de revisión del POT fue aprobado por el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, cuando éste no era requisito.

Se aduce que el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, exige que durante el período de revisión del POT por parte de la Corporación Autónoma Regional, el Consejo Territorial de Planeación y la Administración Municipal deben solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las Juntas Administradoras Locales y la participación comunal, además de que se deben exponer los documentos básicos en sitios accesibles a todos los interesados y se deben recoger las observaciones para evaluarlas de acuerdo con diferentes factores. Considera la Sala que esta norma es de riguroso cumplimiento, dada la trascendencia que ello tiene en los habitantes del territorio.

Esta instancia de participación ciudadana, fue omitida en su totalidad, o por lo menos no existe en el expediente prueba alguna que lo demuestre. Mediante oficio de fecha 15 de agosto de 2008, que obra a folio 236, el Presidente del Consejo Territorial de Planeación, en respuesta a una solicitud del Secretario de Planeación Municipal adujo que “no se le notificó y menos se le socializó el Acuerdo en referencia”, por lo cual no puede certificar lo solicitado, esto es, si se surtió el trámite legal ante ese Consejo.

Igualmente, se predica en la demanda que no se realizó el cabildo abierto obligatorio de que trata el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, en concordancia el artículo 81 de la Ley 134 de 1994.

Sobre el particular, la Sala observa lo siguiente:

El artículo 2° de la Ley 507 de 1999, por la cual se modifica la Ley 388 de 1994, dispone:

**“Artículo 2.** Los Concejos Municipales o 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 de los Planes de Ordenamiento Territorial** sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley”.  
(resalta la sala)

Y el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, Estatutaria de los Mecanismos de Participación ciudadana, consagra:

**“Artículo 81°.-** Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva”.

La obligación consagrada en la Ley 507 de 1999, es especial y específica para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, luego de conformidad con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 902 de julio de 2004, debe ser aplicada para su revisión o modificación.

Advierte la Sala que de conformidad con el artículo 108 de la Ley 134 de 1994, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe llevar un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en la presente Ley, de ahí que sí era pertinente solicitarle una certificación sobre su realización. A folio 35 del cuaderno principal reposa el certificado expedido por las Registradoras Especiales del Estado Civil de Sincelejo, en el que consta que en el año 2004, no se realizó ni se solicitó llevar a cabo una consulta popular ni cabildo abierto relacionado con la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo.

En conclusión, considera la Sala, por las razones expuestas, que el Acuerdo núm. 19 de 20 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Sincelejo, no cumplió los requisitos obligatorios previos a la presentación al Concejo Municipal, ya que no se sometió a consideración del Consejo de Gobierno (inciso 1° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997) ni del Consejo Territorial de Planeación y no se pusieron en marcha los mecanismos de participación ciudadana a que se ha hecho mención.

Corolario de lo anterior, debe la Sala confirmar la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A :**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 11 de mayo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que declaró la nulidad del Acuerdo núm. 019 de 20 de diciembre de 2004.

**TIÉNESE** a la doctora **LIVIS DE LA OSSA OCHOA** como apoderada del Municipio de Sincelejo, de conformidad con el poder visible a folio 25 del cuaderno núm. 3.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 24 de mayo de 2012.

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ**  
Presidenta

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELLAMORENO**