

**PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Regulación usos del suelo componente rural. Franjas de protección hídrica / FRANJA DE PROTECCION – 30 metros a su alrededor / RONDA DE PROTECCION HIDRICA – Competencia del Concejo y la Alcaldía para regularla / CAÑO USIVAR – Dadas sus particularidades se determinó una franja de protección durante su recorrido de 50 metros**

La Sala coincide con el planteamiento del a quo según el cual, si bien es cierto el mínimo de la ronda hídrica es de 30 metros durante el cauce a lado y lado y de 100 metros en su nacimiento, igualmente lo es que a las autoridades territoriales - en razón de la expedición de la Ley 388 de 1997, se les revistió de poderes discrecionales para ajustar dicha medida a las necesidades particulares de su territorio, en virtud de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal... Ahora bien, un aspecto frente al cual se debe llamar la atención y que al parecer no fue tenido en cuenta por el apelante, es que el inciso 6º del artículo 154 del Acuerdo 012 de 2007 objeto de demanda, fue explícito en señalar que dadas las condiciones particulares del Caño Usivar, su ronda de protección corresponde a 100 metros a la redonda en su lugar de nacimiento y que la franja de los 50 metros a lado y lado durante todo su recorrido, se distribuía de la siguiente manera: que en los primeros 30 metros, solamente se podrían adelantar usos de protección, conservación, preservación, recuperación y revegetalización natural protectora y, que, en los 20 metros restantes, solamente se podrán realizar obras para el establecimiento de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, las cuales deberán ser subterráneas. De acuerdo con lo anterior, lo que se observa es que la medida de los 30 metros que fija como ronda de protección hídrica el Decreto 2811 de 1974, se mantiene intacta en los artículos 154 y 162 parcialmente acusados del acto acusado, sólo que el Concejo, con ocasión de la adecuación del uso del suelo, dispuso de 20 metros más, para que en la misma franja, se pudieran establecer infraestructuras de servicios públicos domiciliarios. Según lo expuesto, a juicio de la Sala, el Concejo Municipal de Yopal lo que hizo fue disponer que 20 metros de los 50 de la ronda hídrica, fueran destinados para establecer infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, dando cumplimiento entre otras normas de la Ley 388 de 1997, al artículo 3º... Según los preceptos legales acusados, no cabe duda que el POT de Yopal contenido en el Acuerdo 012 de 2007, consideró que la ronda de protección hídrica del Caño Usivar, correspondía a un área de especial importancia y que por tanto, requería de un mayor amparo por parte de la administración municipal. De allí que decidiera fijar en 50 metros la ronda hidráulica.

**PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Requisitos. Procedimiento para su aprobación / CONSULTA CIUDADANA Y CONCERTACION INTERINSTITUCIONAL – Agotamiento**

De acuerdo con la prueba documental reseñada, comparte la Sala la decisión del a quo en el sentido de que las autoridades municipales, previa a la adopción del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal, si socializó el proyecto con la comunidad al quedar acreditadas las distintas reuniones de las autoridades con la comunidad en general, razón por la que se dio cumplimiento a lo previsto en el numeral 1 del artículo 12 de la Ley 99 de 1993... Respecto de la exigencia contenida en el numeral 1º del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, de que el proyecto de Plan debía ser sometido a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, observa la Sala que también se cumplió en el sub judice... De acuerdo con la prueba documental transcrita, no cabe duda alguna para la Sala, que CORPORINOQUIA, sí concertó

los 50 metros de protección y conservación del área natural protegida del caño Usivar, como ronda hídrica, quedando de esta manera agotada la fase de participación democrática y concertación interinstitucional.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 9 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 10 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 11 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 12 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 13 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 14 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 15 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 24 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 25 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 28 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 31 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 35 / DECRETO 1508 DE 1998 – ARTICULO 5 / LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 1 / DECRETO 2811 DE 1974 – ARTICULO 80 / DECRETO 2811 DE 1974 – ARTICULO 83 / DECRETO 1449 DE 1977 – ARTICULO 3 / LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 12

**NOTA DE RELATORIA:** Sentencias Consejo de Estado Sección Primera de 15 de octubre de 2009, Rad 2002-01021-01 (AP), MP María Claudia Rojas Lasso y de 4 de junio de 2009, Rad 2002-00093-01(AP) MP Marco Antonio Velilla Moreno

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 012 DE 2007 (21 de diciembre) – CONCEJO DE YOPAL – ARTICULO 154 INCISOS 5 PARCIAL Y 6 (No anulados) / ACUERDO 012 DE 2007 (21 de diciembre) – CONCEJO DE YOPAL CASANARE – ARTICULO 162 PARCIAL (No anulado) / DECRETO 100.24.007 DE 2005 (20 de enero) ALCALDIA DE YOPAL – ARTICULO 66 NUMERAL 1 (No anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00025-01**

**Actor: HECTOR ALFREDO SUAREZ MEJIA**

**Demandado: MUNICIPIO DE YOPAL**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de julio 28 de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por medio de la cual denegó las excepciones propuestas y las pretensiones de nulidad parcial interpuesta contra el Acuerdo 012 de 2007 expedido por el Concejo de Yopal Casanare y el Decreto 100.24.000 de 2005 proferido por el Alcalde del mismo Municipio.

#### **I. LA DEMANDA**

El actor quien actúa a nombre propio, interpuso acción de nulidad simple tipificada en el artículo 84 CCA, con el fin de que se reconozcan las siguientes:

#### **1.1. Pretensiones:**

-Declarar la nulidad de la expresión "Usivar" contenida en el inciso 5º del artículo 154 del Acuerdo 012 de diciembre 21 de 2007 *"Por el cual se revisa y ajusta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal Acuerdo Municipal 027 de 2003 y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el Concejo del Municipio de Yopal Casanare.

-Declarar la nulidad del inciso 6º del artículo 154 del Acuerdo Municipal 012 de 2007.

-Declarar la nulidad de la expresión que señala que la ronda de protección hídrica para el caño Usivar se mantiene en 50 metros, contenida en el cuadro que hace parte del artículo 162 del Acuerdo 012 de 2007.

-Declarar la nulidad del numeral 1º del artículo 66 del Decreto 100.24.007 de enero 20 de 2005 *"Por el cual se adopta el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial la Estrella-Bon Hábitat, Area Urbana de Yopal, se establecen los criterios reordenadores del territorio, los usos del suelo para los diferentes sectores, reglamentaciones urbanísticas correspondientes"*, proferido por el Alcalde del Municipio de Yopal.

#### **1.2. Hechos.**

Afirma el demandante que el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal contenido en el Acuerdo 021 de 2000 fue revisado y ajustado mediante el Acuerdo 027 de 2003, que en el artículo 170 establece las rondas hídricas de protección de diferentes ríos, caños y fuentes del municipio, teniendo como fundamento legal el Decreto 1449 de 1997. Que para el caño Usivar, tanto esta disposición legal como el artículo 189 **idem**, fijó en 50 metros la ronda hídrica de protección.

Sostiene que los artículos 170 y 189 del Acuerdo 027 de 2003, describen las rondas hídricas remitiéndose a los artículos 1º y 3º del Decreto 1449 de 1997,

según los cuales los propietarios de predios rurales están obligados a mantener en cobertura boscosa, una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de ríos, quebradas, caños y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

Indica el actor que mediante el Decreto 100.24.2007 de 2005, se adoptó el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial que en el numeral 1º del artículo 66 contempla que la ronda hídrica del caño Usivar, es la establecida por el Acuerdo 027 de 2003, es decir, 50 metros a lado y lado del cauce.

Luego de transcribir el contenido de los artículos acusados del Acuerdo 012 de 2007, señaló que este acto no hizo mención alguna a la ley o norma ambiental que sirve de fundamento a las rondas hídricas de los caños que en el mismo menciona, sino que simplemente se limitó a decir que estas “se mantendrán” en 50 metros, motivo por el cual concluyó que el acto parcialmente acusado, contempló las rondas hídricas en idénticas condiciones del Acuerdo 027 de 2003.

Destacó que el tema de las rondas hídricas de protección ambiental, en los Acuerdos 027 de 2003 y 012 de 2007, se encuentra desarrollado o establecido dentro del “componente rural” del Plan de Ordenamiento Territorial, pero que en algunos tramos de su recorrido el caño Usivar hace parte del área urbana de Yopal y/o los predios colindantes al mismo, que están catalogados como área urbana, tal es el caso del tramo del caño que pasa por el sector conocido como Estrella Bon Habitat.

El demandante afirmó que la zona de ronda o la faja prevista en el Decreto 1449 de 1997, se refiere a áreas boscosas en predios rurales, pero que el caño Usivar hace parte del área urbana de Yopal y su cobertura boscosa es escasa y casi inexistente, tanto así que la margen del caño Usivar que colinda con predios urbanos, históricamente no ha contado con cobertura boscosa. Indicó que las rondas deben fijarse de acuerdo con las características de la respectiva corriente de agua y que la del caño Usivar, no tiene agua constantemente y se seca en temporada de verano de enero a abril.

Sostuvo que la ronda del caño Usivar se fijó en 50 metros durante todo su recorrido, como si las características del caño fueran las mismas desde su nacimiento hasta su desembocadura, por lo que no se justifica una ronda tan

ancha como la que se estableció en las normas acusadas. Manifestó que todas las rondas previstas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal, se sustentan en el Decreto 1449 de 1997, norma nacional dirigida únicamente a los propietarios de predios rurales, mientras que la delimitación de la ronda de protección hídrica utilizada por el Ministerio de Ambiente y algunas corporaciones autónomas regionales, encuentra su fundamento en el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y no en el Decreto 1449.

Adujo que la fijación de la ronda del caño Usivar, no tuvo en cuenta el criterio social al existir viviendas tradicionales allí asentadas, ni el criterio económico pues desconoció que las riberas del caño, tienen usos potenciales en este campo, destacando que además se fijó sin que mediara un proceso de participación y concertación con la población, prueba de ello fue la falta de respuesta a los varios derechos de petición que interpuso la comunidad<sup>1</sup> –antes de la expedición del Acuerdo 012 de 2007- con el fin de que se redujera la ronda hídrica hasta una extensión máxima de 30 metros, con fundamento en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997.

Señaló que la posibilidad de concertación se cerró de tajo por la administración municipal de Yopal, que mediante oficio del 9 de octubre de 2007 suscrito por la Secretaria de Planeación Municipal, respondió los anteriores derechos de petición aduciendo que el deber de fomentar la concertación y participación ciudadana a que alude el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, se había agotado en el año 2003, respuesta que no es acogida ya que es deber de las autoridades fomentar la concertación durante todo el ejercicio de la acción urbanística, incluyendo cuando se hace la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante señala como vulneradas por los actos parcialmente acusados las siguientes disposiciones normativas: el artículo 2º de la Constitución Política; los artículos 4º, 5º y 10 de la Ley 388 de 1997; 1º y 3º del Decreto 1449 de 1997; 83 del Decreto 2811 de 1974 y el numeral 12 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993.

---

<sup>1</sup> Mencionó el caso de los derechos de petición presentados en el mes de septiembre de 2007, por los siguientes ciudadanos: Ana José Pérez Rodríguez, Julio Martínez Crisanchó, Amparo García Ordoñez, Virginia García Tórres y Yolanda Elvira García Tórres

A juicio del demandante, el primer cargo consiste en que las normas acusadas desconocen el artículo 2º superior, por cuanto las autoridades municipales cerraron radicalmente la posibilidad de participación ciudadana durante el proceso de ajuste y revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal, con ocasión de la respuesta del 9 de octubre de 2007 de la Secretaria de Planeación Municipal a los derechos de petición instaurados por los afectados con la ronda del caño Usivar, que en cambio de abrir espacios de concertación generaron una barrera infranqueable a la participación ciudadana.

El segundo cargo consiste en la violación del artículo 4º de la Ley 388 de 1997 que obliga a incentivar la concertación con la comunidad, cada vez que se realicen ajustes o revisiones al P.B.O.T. Tal vulneración resulta como consecuencia de la situación descrita en el párrafo anterior, ya que las autoridades demandadas obstaculizaron la participación y la concertación con la comunidad, pues varios pobladores previa a la expedición del Acuerdo 012 de 2007, presentaron sendos derechos de petición solicitando la reducción de la ronda hídrica del caño Usivar, frente a los cuales la entidad territorial demandada se limitó a responder que dicha participación se había agotado en el año 2003.

El tercer cargo de la demanda, consistió según el actor en la violación del artículo 5º de la Ley 388 de 1997 que establece el concepto de ordenamiento del territorio municipal y distrital, el cual resultó trangredido porque las normas acusadas, desbordaron los límites y parámetros que la ley ambiental colombiana imponen al establecerse la ronda de protección hídrica, según el artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1449 de 1997.

Destacó que la ronda de protección hídrica prevista en el Decreto 1449, es aplicable exclusivamente a los terrenos ubicados en área rural y para conservar el bosque natural existente, según se desprende del artículo 1º **ídem**, pero que los apartes acusados se sustentaron en este decreto, no obstante establecerse una ronda de protección hídrica para el caño Usivar, el cual hace parte del perímetro urbano de Yopal junto con los predios aledaños al mismo. Por lo anterior, adujo que mientras el decreto 1449 establece rondas de protección exclusivamente para predios rurales, las normas cuya nulidad se demanda, extienden estas rondas a predios urbanos, desbordando los límites impuestos por la ley nacional.

Aunado a lo anterior, desconocieron las normas demandadas, que el decreto 1449 prevé que la finalidad de las rondas, es la protección y conservación de bosque

presente, mientras que el caño Usivar atraviesa perímetro urbano donde históricamente no ha existido bosque, hecho que vulnera el contenido del artículo 3º del Decreto 1449 de 1997 que establece las obligaciones de los propietarios de predios, con el fin de mantener la protección y conservación de los bosques.

Respecto de la violación del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, sostuvo el demandante que se evidencia por el hecho de que los artículos acusados desbordaron su contenido, porque en primer lugar previeron una ronda de 50 metros cuando el artículo 83 establece una ronda o faja paralela máxima de 30 metros y en segundo lugar, porque este decreto establece una ronda aplicable únicamente a cauces permanentes y el cauce del caño Usivar no lo es, pues se seca durante el verano.

El cuarto cargo de violación según el actor, corresponde a la violación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que establece cuáles son los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, al considerar que las normas atacadas desconocieron las normas de superior jerarquía que regulan el tema de las rondas de protección hídrica, tal es el caso del literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 y el artículo 1º del Decreto 1449 de 1997, al señalar una ronda de protección hídrica que supera los 30 metros, aunado al hecho que el caño Usivar no tiene un cauce permanente, lo cual genera la violación de los derechos adquiridos de los propietarios de viviendas y obras que están dentro de la ronda de 50 metros.

Como quinto cargo, el actor lo fincó en la violación de los artículos 1º y 3º del Decreto 1449 de 1997, que se evidencia, porque las normas demandadas se refieren a una ronda de protección hídrica que incluye áreas de perímetro urbano de Yopal, siendo que el decreto se relaciona con la conservación y protección de bosques en el área rural por lo que la ronda del caño Usivar, no guarda una relación con este propósito. Sugiere que para este caño resultaría suficiente una ronda hídrica de protección de máximo 25 metros en los trayectos donde existe presencia de bosque ripario.

El sexto cargo lo edificó en la violación del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 que contempla una faja de ronda de protección hídrica que sólo permite hasta 30 metros, mientras que las normas acusadas la fijan en 50 metros, además que esta disposición legal prevé la ronda para ríos con cauces permanentes, mientras que

las normas acusadas establecen una ronda para el caño Usivar, que no tiene cauce permanente.

Por último el séptimo cargo de la demanda lo edificó el actor en la violación del numeral 12 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, al considerar que las normas demandadas del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal, contravienen esta disposición porque se expidieron sin que mediara la participación de la población, teniendo de presente que oportunamente distintas personas presentaron derechos de petición solicitando ante el Municipio de Yopal que se redujera a 30 metros la ronda hídrica del caño Usivar, ante lo cual las autoridades municipales respondieron que la concertación y participación se habían agotado en el año 2003 cuando se expidió el Acuerdo 027 de 2003.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. POR PARTE DEL MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE**

La entidad territorial demandada a través de apoderado judicial<sup>2</sup>, presentó escrito mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las siguientes excepciones: i) la de haberse dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde, por cuanto lo que se evidencia es que a pesar de que pareciera que el interés del demandante es la protección del ordenamiento jurídico, al efectuar un estudio sistemático y finalista de las normas acusadas y de los hechos de la demanda, lo que se observa es que el actor lo que persigue es que se declare solamente la nulidad de la norma en aquellos apartes que aluden a la ronda de protección del caño Usivar, por lo que se cuestiona el hecho de que no hubiera demandado la nulidad de las rondas de todos los ríos de Yopal que fijan una zona de reserva superior a 30 metros.

De allí que afirme que el demandante no está actuando en interés general del ordenamiento legal, sino que actúa en representación de las personas que presentaron derecho de petición a la administración municipal, en especial de la señora Yolanda Elvira García Tórres, pues en dicha petición de forma expresa indicó que los 50 metros de la ronda hídrica causaban un detrimento económico a los propietarios de los predios ribereños al limitarse el uso de la tierra, apreciación

---

<sup>2</sup> Memorial visible a folios 347 al 351 del cuaderno de primera instancia

que se sale de la órbita de la simple demanda de nulidad, sólo que en vista de que operó la figura de la caducidad de la acción, fue que interpuso la acción de simple nulidad.

Como consecuencia de la anterior situación, el apoderado del municipio de Yopal propuso la segunda excepción, al considerar que la presente demanda de nulidad se encuentra caducada, como quiera que esta demanda lo que contiene es el interés de pretender la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto, como es el caso de los presuntos propietarios de la rivera del caño Usivar, quienes se limitaron a presentar derechos de petición ante la administración pero dejaron de interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía adecuada para atacar el acto administrativo acusado.

Ahora bien, en cuanto a la legalidad del Acuerdo 012 de 2007 expedido por Concejo de Yopal, señaló el apoderado del municipio que no es posible acceder a la pretensión del actor según la cual, se debe excluir la zona de protección fijada para el caño Usivar con el equivocado argumento de que la zona de protección solamente debe ser de 30 metros y que para el caso de este caño, se fijó una zona de protección equivalente a 50 metros lo cual infringe el ordenamiento legal.

Lo anterior, teniendo como fundamento el contenido del literal b) del numeral 1º del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, que establece la obligatoriedad de una faja de protección no inferior a 30 metros. Por tanto dice que *“si el acuerdo municipal, dejó una faja o franja superior a 30 metros, no está infringiendo la norma, pues garantizó simplemente el cumplimiento del mínimo exigido por la norma”*.

## **2.2. POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL DE YOPAL**

La apoderada judicial designada por esta corporación, al contestar la demanda solicitó fueran desestimadas las pretensiones de la acción objeto de estudio y pidió que se condenara en costas al demandante<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Mediante memorial visible a folios 367 al 370 del Cuaderno 1

Señaló en primer término, que en el libelo demandatorio no se indicó ninguna de las causales de nulidad en que a juicio del actor, incurrieron los actos parcialmente acusados, los cuales considera que fueron expedidos por las entidades competentes dentro del marco legal, tal y como el artículo 7º numeral 4º de la Ley 388 de 1997 lo establece, al señalar en cabeza de los municipios la facultad de adoptar los planes de ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos del suelo. Indica que en el caso en estudio, fue el Alcalde de Yopal quien inició en agosto de 2006, el proceso de revisión y ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio, para lo cual adelantó procesos de participación ciudadana, con el fin de recoger y evaluar las propuestas de la ciudadanía en torno al tema.

Manifestó la apoderada del Concejo de Yopal, que de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 6 del artículo 1º de la Ley 507 de 1999, el Alcalde de Yopal entregó el 17 de abril de 2007 a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía CORPORINOQUIA, el proyecto de revisión y ajustes del Plan Básico de Ordenamiento Territorial a efectos de concertar con dichas autoridades los asuntos referentes al plan.

Menciona que el día 25 de junio de 2007, CORPORINOQUIA y la administración municipal de Yopal en cabeza de la Secretaria de Planeación, realizaron la concertación en relación con los asuntos ambientales del proyecto de revisión y ajustes del PBOT del municipio, por lo que la CAR emitió concepto técnico N° 300.09.13.069 del 6 de noviembre de 2007, en el que expuso sus observaciones respecto de la evaluación de los contenidos exclusivamente ambientales de la presente revisión, para que la alcaldía se pronunciara y efectuara las correcciones necesarias. De allí que para la apoderada del Concejo Municipal de Yopal, existe constancia de actuaciones de concertación y de cumplimiento de la legislación ambiental, razón por la cual no existe ninguna razón jurídica para que prospere la demanda de nulidad interpuesta.

## **II. LA SENTENCIA APELADA.**

Mediante sentencia de fecha julio 28 de 2011 el Tribunal Administrativo de Casanare<sup>4</sup>, negó las excepciones propuestas por el apoderado del Municipio de Yopal y denegó las pretensiones de la demanda.

En cuanto a la excepción de equivocado ejercicio de la acción de simple nulidad, pues según el Municipio, la acción que se debió haber interpuesto era la de nulidad y restablecimiento del derecho, el a quo afirmó que el Acuerdo 012 de 2007 es un acto administrativo general, abstracto e impersonal, por lo que se ejercitó adecuadamente la acción del artículo 85 CCA, a pesar de que solamente se demandaron por el actor segmentos que corresponden a una sola y bien identificada fuente hídrica, la del caño Usivar. Destacó que por el hecho de que se hubieran demandado determinadas normas del acto general, no por ello implica que el actor tenga un interés directo en la nulidad de lo demandado y si fuera ello así, quien lo afirma corre con la carga de demostrarlo.

Respecto de la excepción denominada legalidad del Acuerdo 012 de 2007, señaló que no constituye medio exceptivo como tal, sino que corresponde al estudio de fondo de la demanda, por lo que no la declaró probada.

En cuanto al fondo de la demanda, se refirió a aspectos relacionados con el tema de la ecología y del medio ambiente, señalando que la Constitución Política en el artículo 58 garantiza la propiedad privada a la cual se le reconoce una función social que implica obligaciones y como tal le es inherente una función ecológica, supuestos de hecho y de derecho que pueden generar tensiones entre dichos derechos, los cuales deberán ser solucionados con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En segundo término, el a quo analizó cuál es la ronda de protección hídrica que pueden señalar los concejos y las alcaldías municipales, advirtiendo que los actos administrativos que expidan deben estar supeditados al ordenamiento legal. Que en este sentido, el Decreto Ley 2811 de 1974 que contiene el Código de Recursos Naturales, en el artículo 83 literal d) estableció que una franja paralela a la línea de mareas máximas a la del cauce permanente de ríos y lagos hasta de treinta (30) metros de ancho, salvo derechos adquiridos, son bienes inalienables e imprescriptibles, y por supuesto no enajenables. Este supuesto indica que los particulares de ninguna manera se pueden apoderar, vender o ganar por

---

<sup>4</sup> Obrante a folios 423 a 442 del Cuaderno Original N° 1

prescripción esta franja de tierra paralela a los cauces de agua que transiten por sus propiedades, al ser de dominio público.

Por su parte, el Decreto 1449 de junio 27 de 1977, que reglamentó el inciso 1º del numeral 5º del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el decreto ley 2811 de 1974, fijó en el artículo 3º como obligación de los propietarios de predios, en relación con la protección y conservación de bosques, mantener en cobertura boscosa, áreas forestales protectoras equivalentes a un faja no inferior de 100 metros a la redonda de los nacimientos de agua y no menor a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos, permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

Señaló el Tribunal Administrativo del Casanare que mediante la Ley 9 de 1989 se hizo la primera regulación sobre la planeación territorial municipal y que luego de la expedición de la Constitución Política de 1991, el artículo 311 amplió los poderes a los municipios al fijarles entre otras funciones, la de “ordenar el desarrollo de su territorio”, la cual se encuentra en armonía con la facultad otorgada a los concejos municipales en el artículo 313, numeral 7. Posteriormente se expidió la Ley 388 de 1997, en la que se señalaron las funciones que en materia de desarrollo y ordenamiento municipal pueden dictar las autoridades municipales, concejos y alcaldías, para lo cual efectuó la transcripción de los artículos 1º, 2º, 3º, 6º, 8º, 9º, 12, 15 y 35, al considerar que estos tenían relación con el tema en estudio.

A juicio del a quo, si bien es cierto el decreto ley 2811 de 1974, fijó una franja de 30 metros a lado y lado de corrientes de agua como bienes inalienables e imprescriptibles del Estado y por ende de dominio público, igualmente lo es que la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento urbanístico, otorgó a los municipios facultades más allá de tales límites para afectar los terrenos urbanos de propiedad privada según los artículos mencionados en precedencia, en procura de la defensa del patrimonio ecológico y cultural, de la adecuada prestación de servicios públicos domiciliarios y en general para regular el uso del suelo siguiendo los principios constitucionales de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

De allí que para el fallador, se trata de dos pilares normativos que no son excluyentes como lo entendió el demandante, pues el decreto de 1974 retiene en la propiedad estatal de uso público los aludidos 30 metros de franja protectora mientras que la Ley 388 de 1997, permite a los municipios, por la vía de regular el “uso del suelo”, introducir las restricciones adicionales que estimen necesarias para que, sin sustraerlos del dominio privado, los inmuebles rindan un mayor provecho al interés común, en virtud de las cargas sociales y ecológicas que impone la Constitución.

De acuerdo con la anterior aseveración, para la primera instancia el Concejo y la Alcaldía de Yopal, al fijar las fajas de cobertura boscosa del caño Usivar, debían tener como referentes los límites señalados en el decreto ley 2811 de 1974 y el decreto reglamentario 1449 de 1977, que efectivamente pueden entenderse como los mínimos que se deben mantener en el cauce y en el nacimiento, vale decir, 30 y 100 metros respectivamente.

Luego de transcribir el contenido de los artículos 154 y 162 del Acuerdo 012 de 2007 objeto de demanda, la primera instancia consideró que respecto del problema de las reservas de protección hídrica que pueden señalar las autoridades municipales, es de mínimo 30 metros durante el cauce, a lado y lado y de 100 metros en su nacimiento, pero el máximo estará determinado por lo que decidan el Concejo y la Alcaldía Municipal, teniendo en consideración, los amplios poderes de que están revestidas estas autoridades para el cumplimiento de los objetivos señalados en la Constitución Política, en la Ley 388 de 1997 y los decretos reglamentarios, por lo que el límite puede sobrepasar los 30 metros.

Tampoco acogió la primera instancia el argumento de inconformidad del actor, según el cual, el Decreto 1449 de 1977, es una norma nacional que está dirigida única y exclusivamente a los propietarios de predios rurales con el propósito de conservar los recursos naturales renovables que existen sobre las riberas, por cuanto este decreto no solamente reglamenta el inciso 1º del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 sino también el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, motivo por el que el decreto parcialmente demandado es aplicable tanto a fuentes hídricas en el sector rural como en el urbano, lo mismo que también tiene plena injerencia en el tema, la Ley 388 de 1997, los decretos que reglamentan y los acuerdos municipales y los decretos del alcalde.

En este sentido encontró el a quo que las autoridades municipales demandadas, regularon el tema del uso del suelo en el territorio del municipio de Yopal, dentro de los parámetros de las normas superiores y legales que regulan las franjas de protección hídrica.

Respecto del cuarto problema planteado en la demanda en el sentido de si el Concejo y la Alcaldía de Yopal, podían señalar en las normas acusadas una ronda de protección hídrica de 50 metros sobre el caño Usivar, señaló que si podían hacerlo. Lo anterior teniendo de presente que las expresiones usadas en el artículo 83 literal d) del Decreto Ley 2811 de 1974 “hasta de 30 metros”, se deben entender como el mínimo de cobertura boscosa o ronda de protección hídrica necesaria para la protección tanto de especies animales y vegetales como de las mismas corrientes de agua, sin que ello implique por parte de las autoridades municipales, la imposibilidad de proteger en mayor medida los recursos naturales y preservación de los mismos o reservarlas para servicios públicos, o ampliar dichas franjas o rondas más allá del límite mencionado, por lo que pueden imponer obligaciones y restricciones a los propietarios particulares sobre determinados usos del suelo.

Respecto de la supuesta vulneración del principio de la participación democrática en las decisiones sobre delimitación de la ronda hídrica del caño Usivar, dada la actitud asumida por la administración municipal en el proceso de ordenamiento territorial, tampoco fue acogido por el a quo, ya que a folios 120 al 155 del cuaderno de pruebas, aparecen registros de participación de distintas entidades y de la ciudadanía en la socialización del proyecto de “Revisión y ajuste del PBOT del Municipio de Yopal Casnare”, documentos frente a los cuales el actor no hizo reparo alguno sobre su veracidad y origen.

Es así como para el Tribunal Administrativo del Casanare, obran documentos que revelan la realización de reuniones de las autoridades con los pobladores y que las decisiones se adoptaron dentro de los parámetros constitucionales y legales consagrados en los artículos 4, 5 y 10 de la Ley 388 de 1997. Del mismo modo apreció que no se violó el artículo 10 **idem**, que trata de los determinantes que deben tener los funcionarios municipales en la adopción de los planes de ordenamiento territorial, por cuanto entre ellos se encuentran la protección del medio ambiente, recursos naturales y demás asuntos ambientales, siendo

precisamente una expresión de ello, la adopción de las rondas y la prohibición de desarrollo de ciertas actividades urbanísticas de los propietarios, pues lo que se busca es la conservación de unos recursos necesarios para la preservación de las aguas, la fauna, flora etc.

Finalmente no encontró probada la violación al Decreto 1449 de 1977, dado que el mismo es aplicable tanto para predios urbanos como rurales y los límites allí señalados fueron respetados por las disposiciones atacadas, igual puede afirmarse sobre el artículo 83 del decreto ley 2811 de 1974 respecto de rondas y coberturas boscosas obligatorias en los cauces de aguas. Menos aún encontró violación del numeral 12-1 de la Ley 99 de 1993, pues el manejo ambiental de las normas acusadas, se sujetó en todo a los parámetros legales y constitucionales respecto de las políticas ambientales en sus componentes descentralizado, democrático y participativo.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN.**

El demandante, quien actúa directamente, dentro de la oportunidad legal interpuso y sustentó el recurso de apelación contra la sentencia del 28 de julio de 2011, mediante el cual solicita la revocatoria del fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Casanare<sup>5</sup>.

En primer lugar el apelante solicitó a esta instancia judicial que tuviera en cuenta, además de lo señalado en la demanda, los siguientes argumentos legales para declarar la nulidad de las normas demandadas: i) que la normatividad nacional establece la ronda hídrica como una faja paralela a los cuerpos de agua de máximo 30 metros y ii) que no existe justificación razonable para establecer rondas hídricas de más de 30 metros en el municipio de Yopal, especialmente en el área urbana.

Respecto del primer aspecto, afirmó el impugnante que no cabe duda que el sustento legal de las rondas hídricas, se encuentra previsto en el artículo 83 literal d) del Decreto Ley 2811 de 1974, norma que establece: *“Salvo derechos adquiridos de particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:*

---

<sup>5</sup> El memorial figura a folios 7 al 9 del cuaderno de segunda instancia

*d) una faja paralela a línea de mareas máximas o la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.”*

Aduce el apelante que la anterior conclusión, es decir, que la ronda hídrica en nuestra legislación tiene su origen en el artículo 83 del Decreto 2811 y que se entiende como una faja paralela a los cuerpos de agua de hasta 30 metros, fue corroborada por el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, a través de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 206 Rondas hídricas. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional”.

Luego afirmó el censor, que el Decreto 1640 de 2012 *“Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”*, en sus consideraciones mencionó a las rondas hídricas, en los términos en que lo hizo el artículo 83 literal d) del Código de Recursos Naturales, lo cual corrobora que la normatividad ambiental determina la ronda hídrica como una faja paralela a los cuerpos de agua de hasta 30 metros.

Coherente con lo anterior, indicó que el Distrito Capital de Bogotá, al adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial, definió las rondas hídricas siguiendo los términos del literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y, por ende, las mismas se contemplan como una zona de protección de hasta 30 metros de ancho. Es así como el artículo 78 del Decreto 190 de 2004 que contiene el POT del Distrito Capital, dispone:

“Definiciones aplicadas a la Estructura Ecológica Principal (artículo 12 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 77 del Decreto 469 de 2003).

(...)

3.Ronda Hidráulica: Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho

destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica” (...).

Respecto del segundo tema propuesto en la apelación como fundamento de controversia según el cual, no existe justificación razonable para establecer rondas hídricas superiores a 30 metros en el municipio de Yopal y especialmente en su área urbana, el apelante indicó que el fundamento legal tenido en cuenta por el Concejo Municipal de Yopal -refiriéndose al artículo 3 del Decreto 1449 de 1977 no podía serlo-, por cuanto desconoció la corporación que este decreto en su conjunto, es una norma que aplica única y exclusivamente a los propietarios de predios rurales, según el artículo 1º que dice:

“Para los efectos del inciso primero del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961, **se entenderá que los propietarios de predios rurales** han cumplido en lo esencial con las normas establecidas sobre la conservación de los recursos naturales renovables, cuando en relación con ellos se hayan observado las disposiciones previstas en el presente Decreto”.

Del mismo modo sostuvo el censor que el artículo 3º del Decreto 1449 de 1977, también se refiere explícitamente a áreas forestales protectoras, que por definición no pueden hacer parte del suelo urbano y corresponden a un concepto diferente de “rondas hídricas”

A juicio del apelante, establecer zonas de ronda hídrica en área urbana utilizando criterios legales que han sido previstos para áreas forestales protectoras constituye un absurdo, no solo porque desconoce la noción de rondas hídricas señalada en el artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, sino porque contradice el ordenamiento territorial del municipio al establecer dentro del suelo urbano un área forestal protectora, por lo que resulta necesario tener en cuenta la definición de suelo urbano contenida en el artículo 31 de la Ley 388 de 1997, que dice lo siguiente.

“Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos”.

A juicio del apelante, en relación con el municipio de Yopal, no aparece en el expediente que se hayan identificado circunstancias que ameriten contemplar una zona de ronda mayor a la prevista en el estándar de protección contemplado en el artículo 83 del Decreto 2811 de 1974.

Señaló que de acuerdo con jurisprudencia de esta Sección, las zonas de ronda hídrica superiores a las previstas en la norma general, es decir superiores a 30 metros, sólo podrían contemplarse en atención a estudios de circunstancias específicas y particulares. Citó el siguiente aparte jurisprudencial: *“Es criterio de la Sala que la normativa municipal que amplíe el ámbito de protección ambiental respecto de recursos hídricos debe aplicarse de preferencia por tratarse de norma especial, pues la norma general da un parámetro de protección estándar. En tal virtud, bien puede el Concejo Municipal, como es el caso que nos ocupa, adoptar una medida de protección ambiental mayor a la contemplada en la norma general, en atención a estudio de circunstancias específicas y particulares”* Sentencia del 15 de octubre de 2009 radicación número 25000-23-25-000-2002-01021-01 AP M.P. María Claudia Rojas Lasso)

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.**

Durante esta etapa procesal no presentaron escritos de alegatos de conclusión, ninguna de las partes en conflicto.

#### **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En sede de segunda instancia no emitió concepto el Delegado de la Procuraduría General de la Nación.

#### **VI. CONSIDERACIONES**

##### **6.1. Los actos demandados.**

Los actos objeto de demanda parcial son del siguiente tenor literal. Se subrayan los apartes normativos acusados:

**“ACUERDO MUNICIPAL N° 012**  
**DICIEMBRE 21 DE 2007**

Por el cual se revisa y ajusta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal  
Acuerdo Municipal 027 de 2003 y se dictan otras disposiciones

**EL CONCEJO MUNICIPAL DE YOPAL, CASANARE**

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las que le confieren el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y las Leyes 152 de 1994, 388 de 1997, 810 de 2003 y el Decreto Reglamentario 4002 de 2004.

**C O N S I D E R A N D O**

(...)

**A C U E R D A**

(...)

**ARTICULO 154. Zonificación Ambiental**

(Anterior art. 171 Acuerdo 027/03)

La zonificación ambiental realizada en el suelo rural del Municipio de Yopal parte del uso potencial del suelo. Este insumo sirvió para agrupar las categorías de suelos de desarrollo productivo y su incorporación a los suelos de producción con restricciones. De otra parte, en la categoría de suelos de reserva para la conservación y protección el medio ambiente y los recursos naturales se incorporó los ecosistemas estratégicos.

Dentro de los suelos de producción con restricciones se identifican las áreas de importancia productiva de este suelo, que en este caso corresponden a las áreas agroforestales con uso potencial silvopastoril y agrosilvopastoril y a áreas de uso potencial agropecuario y pecuarios.

En la categoría de suelos de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales agrupamos los ecosistemas estratégicos; que de acuerdo a su función se clasifican en ecosistemas para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad, ecosistemas para el abastecimiento de la población y los procesos productivos y ecosistemas para la protección de amenazas y mitigación del riesgo.

Dentro de la categoría de ecosistemas estratégicos para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad reunimos como áreas de importancia ambiental todos los cuerpos de agua, las rondas de protección hídrica y las reservas forestales protectoras. En cuanto a las rondas de protección hídrica, serán de 100 metros de radio alrededor de todos los nacimientos de agua; para las demás corrientes las rondas de protección hídrica serán de 30 metros a lado y lado de las márgenes de cauces temporales o permanentes.

Las rondas de los caños **Usivar**, Gaviotas agua verde, Guarimena, Seco, Canacabare, Guarataro, Palomero, Aguaverde, el Tiestal y Volcanera, la Upamena, la Niata, Veragua La Chaparrera se mantienen con 50 metros.

**Dadas las condiciones del Caño Usivar, el Municipio deberá dar estricto cumplimiento a la siguiente reglamentación: su ronda de protección corresponde a 100 metros a la redonda en su lugar de nacimiento y 50 metros de franja a lado y lado durante todo su recorrido, los cuales se distribuyen así: en los primeros 30 metros medidos a partir de la cota máxima de inundación solamente se podrán realizar usos de protección, conservación, preservación, recuperación y revegetalización natural protectora; en los 20 metros restantes, solamente se podrán realizar obras para el establecimiento de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, las cuales deberán ser subterráneas.**

(...)

**ARTICULO 162. TRATAMIENTO DE MANEJO INTEGRAL TMI**

(Anterior art. 179 Acuerdo 027/03)

Este tratamiento es aplicado a áreas y/o ecosistemas de especial importancia ambiental que requieren de la actividad ordenada y planificada para el aprovechamiento óptimo y sostenible de sus recursos naturales, de tal forma que se armonice el desarrollo económico y social de la comunidad con la conservación y protección de los recursos naturales.

Aplicará para las áreas de amortiguación como los 20 metros complementarios a los 30 metros de las rondas de protección hídrica y en algunos casos para las áreas de amenaza alta.

Parágrafo 1. Este tratamiento puede ser complementario al tratamiento de protección, que recibirán las áreas en amenaza alta.

Parágrafo 2. En síntesis los tratamientos y directrices para las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente corresponden al cuadro:

**TRATAMIENTOS PARA SUELOS DE PROTECCION**

Eco sistemas	Áreas de Importancia ambiental	IDENTIFICACION	T C A	T P A	T R M	T M I	T A A
Para el Mantenimiento del equilibrio ecológico	Rondas de Protección Hídrica	Rondas de protección hídrica de 100 m de radio					

y la biodiversidad	(RPH)	<p>alrededor de los nacimientos de agua.</p> <p>Rondas de protección hídrica de 30 m a lado y lado de las márgenes de cauces temporales o permanentes; para los caños <b>Usivar</b>, Gaviota agua verde, Guarimena, Seco, Canacabaré, Guarataro, Palomero, Aguaverde, el Tiestal y Volcanera, La Upanema, La Niata, Veragua La Chaparrera se mantiene la ronda de 50 metros y 100 metros alrededor de los ríos Tocaría, Charte y Cravo Sur.</p>	X	X			
--------------------	-------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---	---	--	--	--

**“DECRETO Nº 100.24.007**

Por el cual se adopta el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial la Estrella-Bon Hábitat, Área Urbana de Yopal,  
Se establecen criterios reordenadores del territorio, los usos del suelo para los diferentes sectores, reglamentaciones urbanísticas correspondientes

(...)

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales y de conformidad con la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 027 de 2003, el Alcalde de Yopal,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 66. Áreas de protección ambiental y de la infraestructura regional. Son aquellas zonas que deben ser sometidas a un proceso natural de recuperación y protección en su forma y condición.

**1.Zona de protección ambiental del caño Usibar. Su ronda hídrica es la establecida por el Acuerdo 027 de 2003 de 50 metros a lado y lado del cauce, para ello la secretaria de Planeación Municipal y del medio ambiente del municipio debe adelantar las acciones para la consolidación y recuperación mediante un plan de manejo ambiental.**

(...)

Dado en Yopal, a los 20 días del mes de Enero de 2005

Alcalde

NELSON RICARDO MARIÑO VELANDIA”

## **6.2. Aclaración previa**

Sea lo primero precisar, que a pesar de que el demandante dijo interponer la presente acción de simple nulidad parcial contra los artículos 154 y 162 del Acuerdo 012 de diciembre 21 de 2007, porque este acto administrativo contempló las rondas hídricas en idénticas condiciones a como habían sido fijadas en el Acuerdo 027 de 2003, que a su vez había tenido como fundamento legal el Decreto 1449 de **1997**, lo cierto es que incurrió en un error al citar la fecha de expedición de este decreto como quiera que fue proferido el día 27 de junio de **1977** por el entonces Presidente de la República Alfonso López Michelsen y el Ministro de Agricultura Alvaro Araujo Noguera y rigió a partir de la fecha de su

publicación, tal y como lo acredita el Diario Oficial N° 34827. Por tanto ha de entenderse que es frente al Decreto 1449 del año 1977 que ha de efectuarse el análisis de legalidad.

### 6.3. Planteamiento jurídico a resolver

El asunto de fondo de la demanda, se contrae en verificar si las autoridades territoriales del Municipio de Yopal, al regular el uso del suelo en el componente rural dentro del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de este municipio del Departamento de Casanare, excedieron y desconocieron los parámetros fijados por las normas superiores y legales que regulan las franjas de protección hídrica.

En este sentido podrían resumirse los cargos de la demanda en los siguientes tres temas: i) las normas parcialmente acusadas violaron los límites señalados en el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, que fijó la ronda hídrica como una faja paralela a los cuerpos **de agua de hasta 30 metros, mientras que las normas demandadas la fijaron en 50 metros**; ii) son aplicables los fundamentos legales del Decreto 1449 de 1977, pues según el actor este acto es para predios rurales mientras que los apartes acusados lo establecieron para una ronda de protección hídrica para el caño Usivar, el cual atraviesa parte del perímetro urbano de Yopal; iii) previa a la expedición del Acuerdo 012 de 2007 se desconoció el principio consagrado en el artículo 1 numeral 12 de la Ley 99 de 1993, según el cual *“El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”*, como quiera que no medió la participación de la comunidad que se vio afectada cuando se aumentó de 30 a 50 metros la ronda hídrica del caño Usivar.

Ninguno de los anteriores planteamientos, fueron acogidos por el Tribunal Administrativo de Casanare en el fallo apelado, al considerar que: i) el Concejo de Yopal, al fijar las fajas de ronda hídrica del caño Usivar, debía tener como referentes los límites señalados tanto en el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto reglamentario 1449 de 1977, disposiciones que señalan que en el curso de una corriente de agua, los propietarios ribereños deben respetar una franja o faja boscosa a lado y lado no inferior a 30 metros y no menos de los 100 metros en los nacimientos. Por tanto, ha de entenderse que es dentro de estos límites que los propietarios no podrán talar bosques, ni disponer de los mismos pues se trata de bienes de uso público del Estado.

En segundo término, el Tribunal consideró que el Decreto 1449 de 1977 es aplicable tanto a fuentes hídricas en el sector rural como en el urbano, dada la expedición de la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento urbanístico, ya que le otorgó a los municipios facultades más allá de tales límites para afectar los terrenos urbanos de propiedad privada. Por lo anterior, se trata de dos pilares normativos que no son excluyentes como lo entendió el demandante, pues el decreto que contiene el Código de Recursos Naturales del año 1974, retiene en la propiedad estatal de uso público los 30 metros de franja protectora mientras que la Ley 388 de 1997, permite a los municipios por la vía de regular el “uso del suelo”, introducir las restricciones adicionales que estimen necesarias, con el fin de que los inmuebles rindan un mayor provecho al interés común, en virtud de las cargas sociales y ecológicas que impone la Constitución.

Finalmente en cuanto a la violación de las normas de la Ley 99 de 1993, que exigen la participación de la comunidad en el manejo ambiental previa a la expedición del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal, el a quo desestimó este cargo de censura al verificar que en el expediente obra prueba documental que acredita lo contrario, es decir, que la comunidad sí participó.

### **6.3. Argumentos planteados en el recurso de apelación, desde el punto de vista formal y sustancial**

#### **6.3.1. En cuanto a la impugnación desde el punto de vista formal**

Observa la Sala que frente a los anteriores argumentos de la primera instancia, el demandante en el recurso de apelación, planteó controversia alguna como tal, pues en primer lugar, lo que hizo fue señalar que las normas demandadas se refieren al tema de las rondas hídricas en los términos en que fueron contempladas en el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 a través de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; en el Decreto 1640 de 2012 *“Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”* y en el Decreto 190 de 2004 que contempla el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C.

Resulta evidente que las anteriores afirmaciones en ningún momento están contravirtiendo el fallo objeto de apelación por las siguientes razones: en primer término porque la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 1640 de 2012, fueron expedidos con posterioridad a las fechas en que se profirieron el decreto y el acuerdo parcialmente acusados, por tal razón, mal haría el demandante en haber invocado como vulnerada la mencionada legislación, siendo que no había entrado en vigencia en el ordenamiento jurídico cuando se expidieron los actos demandados.

En segundo término, lo que se observa es que el apelante lo que pretende al afirmar ahora en sede de apelación, que la Ley 1450 de 2011, el Decreto 1640 de 2012 y el Decreto 190 de 2004, acogieron el supuesto de hecho y de derecho del literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 que definió las rondas hídricas como una faja paralela a líneas de mareas máxima o la del cauce permanente de ríos y lagos de hasta 30 metros de ancho, es plantear un nuevo y distinto argumento de ataque contra las normas parcialmente acusadas del Acuerdo 012 de 2007, que la aumentaron a 50 metros.

Tal pedimento no es acogido por el *ad quem*, como quiera que el demandante no invocó este argumento de censura en el texto de la demanda, motivo por el que esta instancia carece de competencia para pronunciarse sobre el tema, pues de hacerlo vulneraría el derecho de defensa ya que ni las autoridades territoriales demandadas ni la primera instancia, tuvieron la oportunidad de pronunciarse sobre el particular.

**6.3.1. En cuanto a la impugnación desde el punto de vista sustancial. Competencia del Concejo y de la Alcaldía del Municipio de Yopal Casanare, para regular la ronda de protección hídrica del Caño Usivar**

Dejando de lado el aspecto formal de la apelación, la Sala observa que el argumento de fondo de la inconformidad consiste en que, a juicio del apelante, no aparecen en el expediente acreditadas las circunstancias que ameritarían contemplar que en el municipio de Yopal Casanare, se pudiera fijar una zona de ronda de protección hídrica mayor a la prevista en el estándar de protección contemplado en el literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, por lo que las autoridades municipales demandadas al fijarla en 50 metros, se excedieron al desconocer la norma superior que debía respetar y que la fija en 30 metros.

Pues bien, la Sala entrará a analizar si le asiste o no razón al apelante o si la sentencia del a quo será confirmada, teniendo de presente que el asunto objeto de debate no se circunscribe en determinar si el Concejo y la Alcaldía Municipal de Yopal desconocieron las normas superiores como las del Código de Recursos Naturales Renovables, **sino que esta determinación debe mirarse teniendo en cuenta que fue adoptada con ocasión de la revisión y ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio.**

Por tanto, lo que ha de verificarse es si las autoridades municipales se excedieron en el ámbito de su competencia, teniendo como marco conceptual y jurídico, la legislación que regula el ordenamiento del territorio y el uso equitativo y racional del suelo, de acuerdo con los presupuestos sentados en normas superiores como el artículo 313 numerales 7 y 9 de la Constitución Política y los de la Ley 388 de 1997, pero en todo caso confrontando los anteriores referentes legales a la luz de las normas marco que reglamentan el tema ambiental, contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables y sus decretos reglamentarios.

**Bajo esta óptica lo que se quiere resaltar es que no debe mirarse el tema de la fijación en metros de la ronda de protección hídrica del Caño Usivar de manera insular, es decir, teniendo únicamente como referentes legales las normas ambientales tal y como lo planteó el demandante sino que, para el caso particular resulta necesario consultar y verificar si se respetaron o no, las normas que regulan la competencia de las autoridades territoriales en el ámbito de la reglamentación de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal.**

Siendo ello así, el artículo 313 de la Constitución Política establece, entre otras funciones que le corresponde adelantar a los concejos municipales, las siguientes:

“(…)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

(…)

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.” (subrayas fuera de texto)

Por su parte, en desarrollo de las anteriores directrices constitucionales el Congreso expidió la Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y*

la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, legislación que tal y como lo dijo el a quo, “señaló puntualmente la funciones que en materia de desarrollo y ordenamiento municipal pueden dictar las autoridades municipales”, que en sus artículos 9º y 10º definió qué se entiende por plan de ordenamiento territorial y los determinantes que debe tener todo POT, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

**“Artículo 10º.-**Reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones

nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.”

De acuerdo con los apartes subrayados de las disposiciones legales transcritas, la Sala encuentra acreditado que el Acuerdo 012 de 2007 objeto de demanda parcial de nulidad, corresponde a un Plan Básico de Ordenamiento Territorial dado el número de población del Municipio de Yopal para la época y, que este acto, estaba sometido a las disposiciones legales relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente en virtud de las normas determinantes, entendidas

como aquellas normas de superior jerarquía que debían orientar las decisiones del concejo municipal en el manejo del suelo en Yopal.

Así mismo, la Sala interpreta que el artículo 10, numeral 1º, literal b) de la Ley 388 de 1997, establece el fundamento legal que le abre las puertas a los municipios para que por conducto de sus autoridades territoriales, puedan definir las directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas y las directrices para la conservación de las áreas de especial importancia dadas las características propias del ecosistema en su territorio.

Del mismo modo, no puede desconocerse el contenido de los artículos 11 y 12 **idem**, que establecen los componentes que deben contener todos los planes de ordenamiento territorial, llamándose la atención para el caso **sub judice** en el componente general y el contenido estructural que debe atender este componente, de la siguiente manera:

**“Artículo 11º.- Componentes de los planes de ordenamiento territorial.** Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo” (subrayas del Despacho)

**“Artículo 12º.- Contenido del componente general del plan de ordenamiento.** El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

(...)

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1 de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:

2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje (...)”.

Por su parte el artículo 13, numeral 3º de la Ley 388 de 1997, establece el componente urbano y el numeral 3º del artículo 14 *ídem*, el componente rural del plan de ordenamiento territorial, en los siguientes términos:

**“Artículo 13º.- Componente urbano del plan de ordenamiento.** El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

(...)

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales. (...)

**Artículo 14º.- Componente rural del plan de ordenamiento.** El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

(...)

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.”

Encuentra la Sala que las anteriores normas de la Ley 388 de 1997, debían ser tenidas en cuenta por el Concejo y la Alcaldía Municipal de Yopal al expedir los actos parcialmente acusados, teniendo de presente que para el manejo del tema puntual del espacio público, el Presidente de la República reglamentó la legislación del año 1997 mediante la expedición del Decreto 1508 de agosto 4 de 1998 *“Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”*, que en su artículo 5º estableció:

**“Artículo 5º.-** El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

#### **I. Elementos constitutivos**

1) *Elementos constitutivos naturales:*

a. Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;

b. Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:

i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;

ii) Elementos artificiales o contruidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;  
(...)"

**De acuerdo con los apartes subrayados de la norma transcrita, otra de las conclusiones a las que arriba la Sala es que las rondas hídricas se pueden definir, como uno de los elementos naturales de las corrientes de agua, que al integrar el elemento constitutivo que a su vez hace parte del espacio público, resultan de suma importancia como áreas para la conservación y preservación del sistema acuífero, dentro del régimen ambiental nacional.**

Reafirma lo expuesto, el contenido del numeral 4º del artículo 1º de la Ley 99 de diciembre 22 de 1993 *“por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”*, norma que sin duda alguna constituye a su vez, otra de las normas determinantes que tenían que ser observadas por las autoridades territoriales de Yopal al revisar el POT del municipio en los actos acusados.

El artículo 1º numeral 4º de la Ley 99 de 1993, determina lo siguiente:

**“Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales.** La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.  
(subrayas fuera de texto)

De acuerdo con esta disposición, no cabe duda que los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, deben ser objeto de protección especial, de allí que se haya contemplado un margen de faja paralela al cauce de aguas, como una ronda hídrica o hidráulica que es de propiedad del Estado y frente a la cual los particulares no pueden oponer derecho de dominio, salvo la existencia de derechos adquiridos, por ser precisamente de la comunidad en general.

Otras de las normas determinantes que debían ser observadas por el Concejo Municipal de Yopal, se encuentran consignadas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974 y su decreto reglamentario 1449 de 1977, normativas que a juicio del actor fueron desconocidas en los actos parcialmente acusados y que establecen lo siguiente:

El **Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974**, *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”*, expedido por el Presidente de la República, en el Capítulo II, reguló lo relativo al dominio de las aguas y sus cauces, al señalar en el **artículo 80**: *“Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público”*. Según lo transcrito, por regla general las aguas son de dominio público y por tanto de uso público, salvo los derechos particulares o privados adquiridos previamente y de forma legal.

Coherente con la anterior disposición normativa el artículo 83 **idem**, determina:

**“Artículo 83º.-** Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

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

De acuerdo con el tenor literal de los apartes subrayados, a la luz del Código de Recursos Naturales Renovables, la faja paralela de hasta 30 metros de ancho, a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, constituye un bien de uso público inalienable e imprescriptible<sup>6</sup>, motivo por el cual no puede ser apropiado por los particulares y se debe dejar libre de desarrollos urbanísticos y del ejercicio de actividades agropecuarias, salvo la existencia de derechos adquiridos que quedan afectados por esta limitación.

Sobre el particular, resulta ilustrativo el siguiente aparte jurisprudencial, proferido por esta misma Sección:

“El Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales renovables y de Protección al Medio ambiente, dispone en su artículo 83, literal d), que: “Artículo 83º.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado(...). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;”. De acuerdo con las disposiciones transcritas las franjas aledañas a los ríos y quebradas y sus zonas de ronda, son de carácter público y por ende constituyen espacio público, cuya protección, recuperación y vigilancia corresponde al Estado, quien debe reivindicar cualquier invasión u ocupación que de ellas se haga sin autorización alguna, lo cual le está atribuido concretamente al Municipio. (Sentencia del 16 de mayo de 2007, radicación número: 50001-23-31-000-2005-00181-01(AP) M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) (subrayas fuera de texto)

Por su parte, el Decreto 1449 de junio 27 de 1977 *“Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 y el Decreto-Ley número 2811 de 1974”*, en el artículo 3º, determinó lo siguiente:

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

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

---

<sup>6</sup> Los artículos 58, 63, 78 y 80 de la Constitución Política, destacan la función ecológica de la propiedad, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que tienen los bienes de uso público, el derecho a gozar de un ambiente sano, la obligación que tiene el Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica y la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución.

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

**b. Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua; (...)**

El ordenamiento concibió como un área forestal protectora para la conservación de los bosques, “Una faja no inferior a 30 metros de ancha”, por lo que los concejos municipales, al reglamentar el uso del suelo, deben en principio respetar este límite fijado. Sin embargo, considera la Sala que la expresión subrayada abre la puerta a que la faja protectora, pueda ser superior a 30 metros en el Decreto 1449 de 1977, mientras que la redacción del literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 al decir “hasta 30 metros de ancho”, la fijó como si fueran 30 metros como máximo, es decir, que en principio no podría ser superior a esta medida.

No obstante lo expuesto en precedencia, la Sala coincide con el planteamiento del a quo según el cual, si bien es cierto el mínimo de la ronda hídrica es de 30 metros durante el cauce a lado y lado y de 100 metros en su nacimiento, igualmente lo es que a las autoridades territoriales -en razón de la expedición de la Ley 388 de 1997, se les revistió de poderes discrecionales para ajustar dicha medida a las necesidades particulares de su territorio, en virtud de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal.

Fue por esta razón que dependiendo de las circunstancias particulares del territorio del municipio de Yopal, el Concejo Municipal adoptó las siguientes determinaciones, en relación con el Caño Usivar:

“ARTICULO 154. Zonificación Ambiental  
(Anterior art. 171 Acuerdo 027/03)

La zonificación ambiental realizada en el suelo rural del Municipio de Yopal parte del uso potencial del suelo. Este insumo sirvió para agrupar las categorías de suelos de desarrollo productivo y su incorporación a los suelos de producción con restricciones. De otra parte, en la categoría de suelos de reserva para la conservación y protección el medio ambiente y los recursos naturales se incorporó los ecosistemas estratégicos.

Dentro de los suelos de producción con restricciones se identifican las áreas de importancia productiva de este suelo, que en este caso corresponden a las áreas agroforestales con uso potencial silvopastoril y agrosilvopastoril y a áreas de uso potencial agropecuario y pecuarios.

En la categoría de suelos de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales agrupamos los ecosistemas estratégicos; que de acuerdo a su función se clasifican en ecosistemas para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad, ecosistemas para el abastecimiento de la población y los procesos productivos y ecosistemas para la protección de amenazas y mitigación del riesgo.

Dentro de la categoría de ecosistemas estratégicos para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad reunimos como áreas de importancia ambiental todos los cuerpos de agua, las rondas de protección hídrica y las reservas forestales protectoras. En cuanto a las rondas de protección hídrica, serán de 100 metros de radio alrededor de todos los nacimientos de agua; para las demás corrientes las rondas de protección hídrica serán de 30 metros a lado y lado de las márgenes de cauces temporales o permanentes.

Las rondas de los caños **Usivar**, Gaviotas agua verde, Guarimena, Seco, Canacabare, Guarataro, Palomero, Aguaverde, el Tiestal y Volcanera, la Upamena, la Niata, Veragua La Chaparrera se mantienen con 50 metros.

**Dadas las condiciones del Caño Usivar, el Municipio deberá dar estricto cumplimiento a la siguiente reglamentación: su ronda de protección corresponde a 100 metros a la redonda en su lugar de nacimiento y 50 metros de franja a lado y lado durante todo su recorrido, los cuales se distribuyen así: en los primeros 30 metros medidos a partir de la cota máxima de inundación solamente se podrán realizar usos de protección, conservación, preservación, recuperación y revegetalización natural protectora; en los 20 metros restantes, solamente se podrán realizar obras para el establecimiento de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, las cuales deberán ser subterráneas.**

(...)“

De acuerdo con la redacción del artículo 154 del Acuerdo 012 de 2007 y, efectuando una interpretación integral de esta norma, la Sala encuentra que el inciso 4º reprodujo en idénticos términos el literal d) del artículo 83 del C.R.N.R. al disponer: *“En cuanto a las rondas de protección hídrica, serán de 100 metros de radio alrededor de todos los nacimientos de agua; para las demás corrientes las rondas de protección hídrica serán de **30** metros a lado y lado de las márgenes de cauces temporales o permanentes”*, mientras que el inciso 5º objeto de nulidad estableció que para el caso particular del Caño Usivar, su ronda de protección se mantendría en **50** metros –recuérdese que esta medida había sido con anterioridad fijada en el artículo 170 del Acuerdo 027 de 2003 anterior POT de Yopal-, que precisamente fue expresamente derogado por el Acuerdo 012 de 2007.

Ahora bien, un aspecto frente al cual se debe llamar la atención y que al parecer no fue tenido en cuenta por el apelante, es que el inciso 6º del artículo 154 del Acuerdo 012 de 2007 objeto de demanda, fue explícito en señalar que dadas las condiciones particulares del Caño Usivar, su ronda de protección corresponde a 100 metros a la redonda en su lugar de nacimiento y que la franja de los 50 metros a lado y lado durante todo su recorrido, **se distribuía de la siguiente manera:** que en los primeros 30 metros, solamente se podrían adelantar usos de protección, conservación, preservación, recuperación y revegetalización natural protectora y, que, en los 20 metros restantes, *solamente se podrán realizar obras para el establecimiento de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, las cuales deberán ser subterráneas.*

De acuerdo con lo anterior, lo que se observa es que la medida de los 30 metros que fija como ronda de protección hídrica el Decreto 2811 de 1974, se mantiene intacta en los artículos 154 y 162 parcialmente acusados del acto acusado, sólo que el Concejo, con ocasión de la adecuación del uso del suelo, dispuso de 20 metros más, para que en la misma franja, se pudieran establecer infraestructuras de servicios públicos domiciliarios.

Según lo expuesto, a juicio de la Sala, el Concejo Municipal de Yopal lo que hizo fue disponer que 20 metros de los 50 de la ronda hídrica, fueran destinados para establecer infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, dando cumplimiento entre otras normas de la Ley 388 de 1997, al artículo 3º, que dispone lo siguiente:

**“Artículo 3º.- Función pública del urbanismo.** El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. (...) (subrayas fuera de texto)

En virtud de lo indicado en el artículo 162 del Acuerdo 012 de 2007 objeto parcial de demanda, **el Concejo Municipal, al regular lo relativo al tratamiento del manejo integral que se le debe dar a áreas y ecosistemas de especial**

**importancia**, con el fin de hacer compatible el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y de manera armónica con el desarrollo económico y social de la comunidad, velando por la protección de los recursos naturales, dispuso para el caso particular del Caño Usivar, lo siguiente:

**“ARTICULO 162. TRATAMIENTO DE MANEJO INTEGRAL TMI**  
(Anterior art. 179 Acuerdo 027/03)

Este tratamiento es aplicado a áreas y/o ecosistemas de especial importancia ambiental que requieren de la actividad ordenada y planificada para el aprovechamiento óptimo y sostenible de sus recursos naturales, de tal forma que se armonice el desarrollo económico y social de la comunidad con la conservación y protección de los recursos naturales.

Aplicará para las áreas de amortiguación como los 20 metros complementarios a los 30 metros de las rondas de protección hídrica y en algunos casos para las áreas de amenaza alta.

(...)”

Lo que se observa es que el demandante no efectuó una interpretación armónica e integral del contenido del artículo 162 del Acuerdo 012 de 2007, pues se limitó a demandar la expresión *“para el caño Usivar se mantiene en 50 metros”* contenida en el cuadro que hace parte del mismo artículo, desatendiendo el inciso 2º **idem** transcrito, que estableció la justificación de los 20 metros complementarios a los 30 metros de protección de las rondas hídricas, **en razón del tratamiento de manejo integral de áreas de especial importancia ambiental**. De tal suerte que los artículos 154 y 162 del Acuerdo 012 de 2007, son coherentes al fijar y justificar el aumento de protección de la ronda hídrica del Caño Usivar.

Según los preceptos legales acusados, no cabe duda que el POT de Yopal contenido en el Acuerdo 012 de 2007, consideró que la ronda de protección hídrica del Caño Usivar, correspondía a un área de especial importancia y que por tanto, requería de un mayor amparo por parte de la administración municipal. De allí que decidiera fijar en 50 metros la ronda hidráulica.

Respecto de la competencia de los concejos municipales para fijar las rondas hídricas, como en este caso se presentó al momento de ajustar y revisar el Plan de Ordenamiento Territorial de Yopal, resulta oportuno transcribir el siguiente aparte de la sentencia que incluso fue citada por el apelante en el escrito de impugnación, en la cual dijo lo siguiente:

“...es criterio de la Sala que la normativa municipal que amplíe el ámbito de protección ambiental respecto de recursos hídricos debe aplicarse de preferencia por tratarse de norma especial, pues la norma general da un parámetro de protección estándar. En tal virtud, bien puede el Concejo Municipal, como es el caso que nos ocupa, adoptar una medida de protección ambiental mayor a la contemplada en la norma general, en atención a estudio de circunstancias específicas y particulares.(sentencia del 15 de octubre de 2009 radicación 25000-23-25-000-2002-01021-01 AP M.P María Claudia Rojas Lasso”

Esta línea jurisprudencial fue reiterada en el siguiente fallo de esta Sala, que dijo:

“Las franjas aledañas a los ríos y quebradas y sus zonas de ronda, son de carácter público y por ende constituyen espacio público, cuya protección, recuperación y vigilancia corresponde al Estado, quien debe reivindicar cualquier invasión u ocupación que de ellas se haga sin autorización alguna, lo cual le está atribuido concretamente al Municipio. Con base en lo anterior, es imperativo tener en cuenta que los artículos 79 y 80 de la Carta Política otorga, a través de las distintas entidades que desarrollan sus funciones, la protección de la diversidad e integridad del ambiente y correlativamente, la protección y control de los factores de deterioro ambiental. Deber éste, que a su vez es correlativo al derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano, reconocido en la primera norma citada. ( sentencia del 4 de junio de 2009. Radicación número: 25000-23-25-000-2002-00093-01(AP) M.P. Marco Antonio Veilla Moreno) (subrayas y negritas fuera de texto)

Repárese que la jurisprudencia transcrita reconoce al municipio, por conducto de su corporación territorial, la atribución de adoptar medidas de protección ambientales **mayores o superiores a las fijadas en las normas generales** – entiéndase decretos 2811 de 1974 y 449 de 1977-, **siempre y cuando se tengan en cuenta los estudios de circunstancias específicas y particulares.**

Consultando la realidad procesal que obra en el expediente, no se puede desconocer el hecho de que un tramo del Caño Usivar es urbano al atravesar la ciudad de Yopal<sup>7</sup>, particularmente en la urbanización estrella bon hábitat<sup>8</sup>, tema

---

<sup>7</sup> Confirma esta afirmación el contenido del oficio 130.15.2 del 2 de octubre de 2009 elaborado por la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Yopal en el que dijo: *“El caño Usivar en su recorrido hace parte del perímetro urbano en el borde Noroccidental en el área reconocida como Plan Parcial la Estrella Bon Habitat desde el vértice de los límites de los predios del Ejército Nacional hasta la margina de la selva. Desde la marginal de la selva hasta la proyección de la calle 50 hace parte de la Zona Urbana de expansión industrial y de la zona urbana de expansión suroccidental (Área adoptada mediante decreto de Plan Parcial) y el caño continúa su recorrido en área rural”.*

<sup>8</sup> Así lo acredita el dictamen pericial obrante a folios 74 al 84 del cuaderno de pruebas, rendido el 9 de octubre de 2009 por el Ingeniero Forestal designado como Perito perteneciente a la Fundación Orinoquense “Ramón Nonato Pérez”, que dijo lo siguiente: **“3. Indique qué áreas urbanas atraviesa el caño usivar y/o colindan con el mismo, especificando las normas urbanísticas por las cuales fueron declaradas: (...)** Al Superponer una línea siguiendo cada una de las

que fue objeto de regulación por parte del Alcalde de Yopal al expedir el Decreto N° 100.24.007 el 20 de enero de 2005 “Por el cual se adopta el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial la Estrella-Bon Hàbitat, Area Urbana de Yopal...”, que en el artículo 66 objeto de demanda parcial, dispuso lo siguiente:

**“Areas de protección ambiental y de la infraestructura regional.**  
Son aquellas que deben ser sometidas a un proceso natural de recuperación y protección en su forma y condición.

**1. Zona de Protección Ambiental del Caño Usivar.** Su ronda hídrica es la establecida por el Acuerdo 027 de 2003 de 50 metros a lado y lado del cauce, para ello la secretaria de Planeación Municipal y del Medio Ambiente del Municipio debe adelantar las acciones para la consolidación y recuperación mediante un plan de manejo ambiental.

**2. Area de protección de la infraestructura de redes de conducción de energía eléctrica. Para el aislamiento y protección de esta infraestructura se prohíbe cualquier desarrollo urbanístico (a excepción de la carrera 8 y el paseo el Usivar) dentro de los predios de mindefensa, dejando una franja de 32 mts medidos a lado y lado a partir del eje de la red.**

Las zonas de aislamiento bajo las líneas eléctricas, no podrán ser arborizadas, ni ocupadas con ningún tipo de amoblamiento que impida u obstaculice el mantenimiento de las mismas.” (subrayas fuera de texto)

Una vez más, la Sala observa que el apelante efectuó una interpretación exegética y no integral del artículo 66 del decreto parcialmente acusado, como quiera que demandó la nulidad del numeral 1º **ídem** que remitió a la ronda hídrica de 50 metros fijada en el Acuerdo 027 de 2003, pero no tuvo en cuenta el supuesto normativo contenido en el numeral 2º de la norma enjuiciada.

La importancia del numeral 2º del artículo 66 del Decreto 100.24.007 de 2005, radica en que a juicio de la Sala, este numeral justifica y evidencia la necesidad que tenía el municipio de Yopal, de disponer en 20 metros de los 50 metros de la ronda hídrica del Caño Usivar, para establecer la infraestructura de las redes de conducción de energía eléctrica, cometido que daba cumplimiento a lo previsto en el artículo 3º numeral 1º de la Ley 388 de 1997 según el cual, entre otros fines que se le reconoce a la función pública del urbanismo, está el de posibilitar a los

---

coordenadas dadas, se obtiene que la zona ubicada al margen oriental del caño Usivar ubicada en la zona de diligencia (puente acceso al tanque de almacenamiento de agua de la urbanización La Estrella Bon Hàbitat- Marginal de la selva) corresponde efectivamente al perímetro urbano de la ciudad de El Yopal. Ver mapa que se adjunta como anexo (...)

habitantes el acceso a los servicios públicos domiciliarios, asunto que va en beneficio de la comunidad en general y no del interés particular.

Igualmente encuentra la Sala que el Concejo de Yopal, al haber redactado los artículos 154 y 162 en los términos en que lo hizo, teniendo en cuenta que el Caño Usivar atraviesa parte del perímetro urbano del municipio, dio cumplimiento al artículo 15 de la Ley 388 de 1997, que dice:

**“Artículo 15º.- Normas urbanísticas.** Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

(...)

## **2. Normas urbanísticas generales**

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.

Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

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

(...)

**2.5. Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.**” (subrayas del Despacho)

Por tanto, en vista de que se estaba en presencia de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, era posible que el Concejo de Yopal al efectuar la revisión parcial de la norma urbanística general, al definir las especificidades de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios de

energía eléctrica, decidiera como lo hizo, complementar los 30 metros de ronda hídrica en 20 metros adicionales, para un total de 50 metros.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala no comparte aunque respeta las conclusiones a las que llegó el denominado “Estudio de la Ronda Hidráulica para el Caño Usivar”, elaborado por el Ingeniero Hidrólogo Abraham Salazar Hernández, obrante a folios 27 al 33 del cuaderno de pruebas, según el cual:

“Es evidente que las fajas o rondas de protección, aludidas en el artículo 83, letra d) del Decreto Ley 2811 de 1974, van a cumplir una función de conservación, preservación y recuperación del recurso hídrico y **la expresión de ‘hasta 30 metros’ debe verse como un límite máximo de extensión**, para cumplir una función de igual forma específica de protección o conservación ambiental, mas no de recreación o de aspectos lúdicos de la comunidad.

Según el tipo de fuente, río, lago, laguna, quebrada, a que se enfrente la entidad en el ejercicio de delimitación, **podrá la ronda hidráulica o faja protectora, ser menor o igual a ese límite**. Este ancho en cuestión aplicable a un cuerpo de agua en específico, debe tener unos criterios técnicos para su aplicabilidad o de reglamentación.

Por lo tanto, **la ronda hidráulica o su similar la franja paralela de protección, adicional al cauce permanente, NO puede tener más de 30 metros”**

La anterior conclusión no es compartida por la Sala, ya que el estudio realizado por el Ingeniero fue sesgado ya que tuvo como referente legal y parámetro de comparación, únicamente el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, pero no analizó esta disposición en el contexto en el que se estaba regulando la ronda hídrica del Caño Usivar que no era otro distinto, que las normas del Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Esta omisión de interpretación, desconoció otra norma determinante que en cambio sí fue atendida por el Concejo de Yopal, como lo es la consignada en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, que determina:

**“Artículo 35º.- Suelo de protección.** Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases<sup>9</sup>, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de

---

<sup>9</sup> Las anteriores clases de suelo a las que se refiere el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 son: artículo 31. Suelo Urbano, Artículo 32. Suelo de Expansión Urbana. Artículo 33 Suelo Rural, Artículo 34 Suelo Suburbano, de la Ley 388 de 1997.

asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.

La razón expuesta en precedencia, mediante la cual la Sala dijo no compartir el artículo “Estudio de la Ronda Hidráulica para el Caño Usivar”, sirve también para desestimar la conclusión del dictamen rendido el 9 de octubre de 2009, por el Ingeniero Forestal designado como perito por la primera instancia, en la que respondió lo siguiente: **“9. Teniendo en cuenta el bosque existente, según su criterio qué distancia a cada margen de la quebrada Usivar estima necesaria para protección. Para esta quebrada en específico una distancia de cobertura de protección de hasta 30 metros es suficiente para mantener su buen estado, debido a que su topografía es relativamente plana a lo sumo ligeramente inclinada a lado y lado de la quebrada...”**<sup>10</sup>. (negritas del Despacho)

Esta conclusión no tuvo en cuenta las particularidades propias del terreno que atravesaba el Caño Usivar y, las especificidades de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, ya que se limitó a tener como referente normativo el literal b) del artículo 83 del Código de Recursos Naturales Renovables.

Con fundamento en todo lo expuesto, es válido afirmar que la ronda del caño Usivar, puede ser definida a la luz de la Ley 388 de 1997, como suelo de protección, que bien puede atravesar como en el caso **sub judice**, área urbana o rural. De allí la pertinencia de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1449 de 1977, argumento que fue utilizado como cargo de censura por el apelante, al afirmar que esta legislación sólo tenía aplicación para el sector rural, aseveración que no fue acogida por la primera instancia con buen acierto, al considerar que también sus disposiciones se podían aplicar para el sector urbano, como quiera que el título del citado acto de 1977 modificó también el Código de Recursos Naturales Renovables.

Del mismo modo pierde solidez jurídica el cargo de la apelación, por cuanto no contraviene el ordenamiento legal que se establezcan zonas de protección o área forestal protectora en el perímetro urbano de un municipio, ya que el concejo municipal lo que está haciendo es regular el uso del uso, para lo cual dispone de competencia constitucional y legal, según lo visto. Aunado a lo anterior se tiene

---

<sup>10</sup> Folio 79 del Cuaderno de Pruebas

que la facultad de manejar el margen de la ronda hídrica como lo hicieron las autoridades municipales demandadas, realiza el cometido de la prevención de desastres, del cual tienen que ocuparse estas entidades.

Tal parece que el apelante nuevamente analizó de manera aislada el artículo 31 de la Ley 388 de 1997 que establece la definición de suelo urbano pero no lo interpretó armónica e integralmente frente al supuesto normativo del artículo 35 **idem** relativo a suelos de protección que bien pueden estar ubicados en los suelos urbano, de expansión urbana, rural y suburbano, a que aluden los artículos 31 al 34 **idem**.

De acuerdo con el anterior recuento normativo y jurisprudencial, encuentra la Sala que tanto la Alcaldía como el Concejo del Municipio de Yopal Casanare, no violaron el ordenamiento legal al redactar los artículos 66 numeral 1º del Decreto 100.24.007 de 2005 y los artículos 154 y 162 parciales del Acuerdo 012 de 2007 como lo hicieron, pues lejos de desconocer las normas superiores, el Código de Recursos Naturales y su decreto reglamentario 1449 de 1977, así como las de la Ley 388 de 1997, las realizaron al darle cumplimiento.

### **6.3.2. En cuanto a los requisitos para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial**

Dejando de lado el tema de la competencia legal que tenían las autoridades territoriales del municipio de Yopal, para aumentar la ronda de protección hídrica del Caño Usivar, es deber de la Sala proceder a verificar si se cumplió en el **sub judice** el procedimiento previsto para la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, como quiera que tal decisión se adoptó en el marco de la revisión del POT.

Sea lo primero tener en cuenta el contenido del numeral 4º del artículo 28 de la Ley 388 de Julio 18 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”*, que establece lo siguiente:

**“Artículo 28º.- Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.** Modificado por el art. 2, Ley 902 de 2004, Reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:  
(...)

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

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado". (subrayas fuera de texto)

Según el aparte subrayado de la norma transcrita, la revisión del POT deberá estar sometida al mismo procedimiento para su aprobación, el cual se encuentra consignado en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, que establecen:

**“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, será 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”.

De acuerdo con la prueba documental allegada al expediente, la Sala verificará, teniendo de presente el acontecer administrativo previo a la expedición del Acuerdo 012 el día 21 de diciembre de 2007 por parte del Concejo Municipal de Yopal, si se cumplieron las normas transcritas en precedencia de la Ley 388 de 1997, encontrando en el cuaderno de pruebas lo siguiente:

1. A folios 116 al 119, aparece el oficio sin número de fecha 4 de septiembre de 2007, dirigido a la Alcaldía Municipal de Yopal (Secretaría de Planeación Municipal) suscrito por el Consejo Territorial de Planeación del Municipio, que contiene el concepto sobre el proyecto de ajustes del POT, el cual constituye un instrumento técnico, normativo de planeación y gestión a largo plazo. Deducir la Sala que si el Consejo Territorial se pronunció en los anteriores términos en que lo hizo, fue porque previamente había recibido por conducto de la Secretaría de

Planeación Municipal, la formulación del proyecto del POT, dándose cumplimiento al inciso 1º del artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Es preciso destacar que este concepto se refirió a las observaciones y recomendaciones que hizo el Consejo, en torno a temas como la necesidad de que los proyectos de desarrollo territorial debían contener un soporte social, participativo e institucional por lo que era necesario contar previamente con los comentarios de la comunidad. El concepto efectuó comentarios puntuales al plan de acción ambiental; a los impactos de la ubicación de la zona de tolerancia y de la construcción de la penitenciaría, así como también al plan parcial El Morro, sin embargo, no se refirió puntualmente al tema que inquieta al apelante relativo a la ronda hídrica de 50 metros del Caño Usivar.

2. Respecto de los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, figura a folio 134 del cuaderno de pruebas, oficio de la Secretaria de Planeación Municipal de Yopal del 15 de septiembre de 2006 en el que invita a la comunidad en general, para que asista el día 23 del mismo mes y año al auditorio del Colegio Braulio González del municipio, a que participe en el FORO DE SOCIALIZACION DEL 'PROYECTO REVISIÓN Y AJUSTE AL PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE YOPAL'.

3. A folios 120 a 144, figuran las planillas del control de asistencia que contienen los nombres, el número del documento de identificación, la entidad que representa y el teléfono y mail, de las personas que asistieron a las distintas reuniones llevadas a cabo en el centro de convenciones El Mana, durante los meses de mayo, octubre, y noviembre de 2006, y en el mes de febrero de 2007, en las cuales se socializó la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

4. A folios 145 al 155, aparece el registro fotográfico de los talleres de identificación de problemática y planteamiento de alternativas de solución, llevadas a cabo con las comunas I, II, III, IV y V del Municipio de Yopal, en las instalaciones del Colegio Braulio González, en el Coliseo Carlos Lleras Restrepo, en el Colegio La Campiña y en el Instituto Técnico Ambiental, reuniones en las cuales se discutieron temas relacionados con la agenda ambiental y su problemática, como prioridad del municipio de Yopal. Esas reuniones se desarrollaron en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2006.

De acuerdo con la prueba documental reseñada, comparte la Sala la decisión del a quo en el sentido de que las autoridades municipales, previa a la adopción del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yopal, si socializó el proyecto con la comunidad al quedar acreditadas las distintas reuniones de las autoridades con la comunidad en general, razón por la que se dio cumplimiento a lo previsto en el numeral 1 del artículo 12 de la Ley 99 de 1993, que dice:

**“Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales.** La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

5. Respecto de la exigencia contenida en el numeral 1º del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, de que el proyecto de Plan debía ser sometido a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, observa la Sala que también se cumplió en el **sub judice**.

Es así como, figura a folios 156 al 169 del cuaderno de pruebas, el documento N° 200.15-07-1210 del 7 de diciembre de 2007 suscrito por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía CORPORINOQUIA, titulado “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONCERTA AMBIENTALMENTE LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE YOPAL-CASANARE”, que resolvió en otras determinaciones las siguientes de suma importancia para el caso en estudio:

**“ARTICULO PRIMERO.** Concertar ambientalmente la segunda Revisión y Ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal, estableciendo como compromisos ambientales a ejecutar por parte del Municipio de Yopal, durante el resto de la vigencia del PBOT (2008-2011) las siguientes:

(...)

10. Teniendo en cuenta que pertenecen a la categoría de suelo urbano, las áreas del territorio municipal destinadas a usos urbanos que cuentan con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, a continuación se relaciona la delimitación de las diferentes zonas que para el Municipio fueron consolidadas:

(...)

10.8. El desarrollo y consolidación de esta zona de expansión urbana, está sujeto a la concertación ambiental del respectivo Plan Parcial y por consiguiente a las disposiciones y reglamentaciones que éste

contemple, además de las consideraciones ambientales que para el caso establezca esa Autoridad Ambiental, toda vez que esta zona colinda con el Caño Usivar, el cual se define como una zona de protección ambiental. Adicionalmente, la formulación y ejecución del Plan Parcial deberá sujetarse a las disposiciones normativas del Decreto 2181 del 2006 o la norma que lo modifique adicione o sustituya.

(...)

19. El municipio debe garantizar que se respete y garantice la protección y conservación de las siguientes áreas naturales protegidas:

a) Rondas de protección hídrica. De 100 mt de radio alrededor de los nacimientos de agua: de 30 mt a lado y lado de las márgenes de cauces temporales o permanentes; de 50 metros para los caños Usivar, Gaviotas agua verde, Guarimena, Seco, Canacabare, Guarataro, Palomero, Aguaverde, el Tiestal y Volcanera, La Upamena, La Niata, Veragua La Chaparrera se mantiene la ronda y; de 100 mt. alrededor de los ríos Tocaría, Charte y Cravo Sur.

(...)

19.1. Dadas las condiciones del Caño Usivar, el Municipio deberá dar estricto cumplimiento a la siguiente reglamentación: su ronda de protección corresponde a 100 metros a la redonda en su lugar de nacimiento y 50 metros de franja a lado y lado durante todo su recorrido, los cuales se distribuyen así: en los primeros 30 metros medidos a partir de la cota máxima de inundación solamente se podrán realizar usos de protección, conservación, preservación, recuperación y revegetalización natural protectora; en los 20 metros restantes, solamente se podrán realizar obras para el establecimiento de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, las cuales deberán ser subterráneas”.

De acuerdo con la prueba documental transcrita, no cabe duda alguna para la Sala, que CORPORINOQUIA, sí concertó los 50 metros de protección y conservación del área natural protegida del caño Usivar, como ronda hídrica, quedando de esta manera agotada la fase de participación democrática y concertación interinstitucional.

6. Finalmente, en cuanto al cumplimiento del requisito exigido en el inciso 1º del artículo 25 de la Ley 388 de 1997 que dice que una vez agotada la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional, el proyecto de PBOT será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, previo a contar con el concepto del Consejo Territorial de Planeación, la Sala observa lo siguiente en el cuaderno de antecedentes administrativos:

6.1. A folio 220, figura oficio sin número de fecha 10 de diciembre de 2007 suscrito por el Presidente del Consejo Territorial de Planeación de Yopal dirigido a la

Alcaldía Municipal–Secretaría de Planeación Municipal, mediante el cual remite el concepto sobre el proyecto de acuerdo al PBOT, que dijo lo siguiente:

“...la administración municipal atendiendo a nuestras sugerencias y aportes hicieron las respectivas correcciones a las observaciones y recomendaciones efectuadas por el Consejo de Planeación Territorial de Yopal, en aras del beneficio general, la sustentabilidad del desarrollo humano integral y el desarrollo territorial del Municipio de Yopal.

Consideramos que el documento presentado por la administración municipal para su estudio y concepto, cumple a cabalidad con los parámetros normativos, justificación y marco legal establecidos por la ley 388/987 para el ajuste al Plan Básico de Ordenamiento, en el cual se ve reflejado un gran esfuerzo de la secretaría de planeación municipal en materia de ordenamiento territorial y la planificación de desarrollo urbano regional, el cual se traducirá en beneficios para el desarrollo urbano y, para las generaciones presentes y futuras del municipio de Yopal.” (subrayas fuera de texto)

6.2. A folio 2, aparece el oficio 130.53.1064 del 14 de diciembre de 2007 suscrito por la Secretaria de Planeación Municipal de Yopal en el cual le remitió al Concejo Municipal, las copias de la Resolución N° 200.15.07.1210 del 7 de diciembre de 2007 *“Por medio de la cual se concerta ambientalmente la revisión y ajuste del plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Yopal”*. (Folios 2 al 219)

6.3. En el folio 202 del cuaderno principal, obra la certificación expedida por la Secretaria General del Concejo Municipal de Yopal de fecha 21 de diciembre de 2007, en la que acredita que el Acuerdo 012 de 2007 fue ampliamente debatido en sus dos sesiones reglamentarias así: el primer debate: en la Comisión de Planes y Programas el día 17 de diciembre de 2007 y el segundo debate, en la Sesión Plenaria el día 21 de diciembre de 2007.

6.4. A folio 203 del cuaderno principal, figura la certificación expedida por el Gerente de la emisora “La voz de Yopal” fechada 31 de diciembre de 2007, en la que dice que la emisora dio divulgación a varios acuerdos municipales, entre ellos, al Acuerdo 012 de 2007, el día 28 de diciembre del mismo año.

De acuerdo con la abundante prueba documental analizada y relacionada en precedencia, la Sala considera que el Concejo Municipal de Yopal cumplió con los requisitos obligatorios previos a la aprobación del Proyecto Básico de Ordenamiento Territorial del municipio contenido en el Acuerdo 012 de diciembre 21 de 2007, a los que hacen referencia los artículos 24, 25 y 28 numeral 4º de la

Ley 388 de 1997, tema que debía ser verificado por la Sala como quiera que fue este el contexto en el que se adoptó la decisión de aumentar la ronda hídrica cuestionada.

En vista de que los argumentos de la apelación no lograron restarle mérito a los planteamientos tenidos en cuenta por el Tribunal Administrativo de Casanare en el fallo del 28 de julio de 2011 objeto de apelación, se confirmará esta providencia, tal y como se dispondrá así en la parte resolutive este proveído.

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

**F A L L A :**

**PRIMERO. CONFIRMASE** en su integridad la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 28 de julio de 2011, con fundamento en las consideraciones expuestas en esta decisión.

**SEGUNDO.-** Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidenta

**MARIA ELIZABETH GARCIA**  
**GONZALEZ**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**MARCO ANTONIO VELILLA**  
**MORENO**  
Ausente con permiso