

ACTO ADMINISTRATIVO – Requisitos de validez / ACTO ADMINISTRATIVO – Presupuestos para su eficacia / ACTO ADMINISTRATIVO – Publicidad / FALTA DE NOTIFICACIÓN O PUBLICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO - No conlleva a su inexistencia o invalidez sino a su ineficacia o inoponibilidad

[R]esultaría improcedente que un juez declare ineficaz un acto administrativo por carecer de los requerimientos de publicidad correspondientes, pues su competencia se restringe a verificar el cumplimiento de requisitos de validez en la forma indicada o a través del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional dispuesta en el artículo 152 del CCA., que tiene como fin dejar sin efectos los actos administrativos que resulten contradictorios con el ordenamiento jurídico que le sirve de fundamento. Por lo dicho la Sala no se pronunciará sobre los cargos que ha formulado el actor en relación con la publicidad del acto, pues la ineficacia del mismo, en el evento en que aquélla no se hubiere producido en debida forma, opera de pleno derecho, por lo que no requiere de pronunciamiento judicial, y por el contrario puede constituirse en un adecuado medio de defensa frente a la exigencia de la entidad pública para cumplir con el acto indebidamente publicado. En línea con lo expuesto, pasa la Sala a pronunciarse sobre los reparos de ilegalidad que tiene la demandante en el caso sub examine, pues la ausencia del requisito de publicidad del acto general que se enjuicia no supone inexistencia o invalidez lo que exige pronunciamiento de la Jurisdicción sobre éste último tópico.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Su adopción y expedición corresponde a los concejos / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Determinantes / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Debe contener las áreas de reserva y conservación de recursos naturales / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Procedimiento para su aprobación / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Concertación interinstitucional y consulta ciudadana / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Aprobación previa de la autoridad ambiental

[D]e acuerdo con los lineamientos fijados por el Legislador, las Corporaciones Autónomas Regionales así como el Ministerio de Ambiente, están facultados para participar en la proyección de los Planes de Ordenamiento Territorial en las materias y con los límites de la competencia que para el efecto asigna la Ley y los reglamentos; es decir, que al momento de construir las directrices que van a formar parte del POT, los entes territoriales deben saber qué áreas hacen parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado o de conservación de suelos de modo que ajusten la normativa a tales espacios territoriales especiales.

COMPETENCIA CONCURRENTES DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES – En materia de usos del suelo / principio de autonomía territorial – Alcance / COMPETENCIA CONCURRENTES EN MATERIA DE USOS DEL SUELO – De las autoridades municipales, distritales y ambientales en el marco de sus atribuciones / PRECISIÓN JURISPRUDENCIAL

La competencia de las autoridades ambientales en materia de usos del suelo deviene de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 99 de 1993, en cuyo texto se afirma que el Estado deberá regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, de modo que se garantice su adecuada explotación y su desarrollo sostenible. En consonancia con ello, el artículo 5º, que describe las funciones del Ministerio de Ambiente, dispone en su numeral 12 que a dicho ente le corresponde: “Expedir y

actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial". A su turno, el numeral 16 del artículo 31 ibídem que contiene las funciones de las CAR, orienta la labor de reglamentación de uso y funcionamiento del suelo manera exclusiva a los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y a los parques naturales de carácter regional. (...) Tal previsión normativa es apenas lógica, si se tiene en cuenta que son las autoridades ambientales las conocedoras de las particularidades de territorios especiales como los contenidos en la norma, a efectos de precisar el uso de los suelos allí comprendidos.

NOTA DE RELTORÍA: Se precisan las sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, de 20 de mayo de 2004 Radicado 25000-23-24-000-2000-00359-01 (7033), C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; 12 de marzo de 1998 Radicado 4302, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; y 17 de abril de 1997, Radicado 3959, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

CUENCA HIDROGRÁFICA – Concepto / CUENCA HIDROGRÁFICA – Ordenación y declaratoria de su existencia / COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL – Respecto de las cuencas hidrográficas: Plan de ordenación / PLAN DE ORDENACIÓN DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS – Oportunidad para su implementación / PLAN DE ORDENACIÓN DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS – Observancia para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial / REGLAMENTACION USOS DEL SUELO – No puede hacerse con las normas sobre manejo y administración de las cuencas hidrográficas

[L]o que entiende la Sala es que el plan de ordenación de las cuencas hidrográficas debe ser implementado, incorporado o valorado al momento de formular el plan de ordenamiento correspondiente, esto es, de manera previa a su expedición en aplicación de las directrices que tuvo a bien imponer el Congreso de la República en esta materia como producto del proceso de concertación ya descrito. En parte alguna de dicho Decreto se incluyen las mencionadas cuencas hidrográficas como parte de los distritos de manejo integrado o de conservación de suelos, o de las reservas forestales o parques naturales, cuestión que lleva a concluir que las normas sobre el manejo y administración de este recurso hídrico no conllevan la reglamentación del uso del suelo circundante a la zona que atraviesa, puesto que no existe, se reitera, una atribución en ese sentido, pues lo que pretende la ordenación de la cuenca es la preservación del recurso y a ello se circunscribe la tarea de la Corporación Autónoma Regional, que tiene, por supuesto la carga de establecer la relación causal entra las medidas que adopta y el fin buscado, para no comprometer la autonomía territorial constitucionalmente reconocida.

REGLAMENTACIÓN USOS DEL SUELO – No puede hacerse con las normas sobre manejo y administración de las cuencas hidrográficas / FALTA DE COMPETENCIA DE CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Para reglamentar de manera independiente los usos del suelo / FALTA DE COMPETENCIA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA CORTOLIMA – Para reglamentar los usos del suelo de los municipios cuyo territorio atraviesa la Cuenca Hidrográfica del Río Coello / AUTONOMÍA TERRITORIAL – Vulneración por Corporación Autónoma Regional al reglamentar los usos del suelo de varios municipios / REGLAMENTACION

USOS DEL SUELO – No puede hacerse con las normas sobre manejo y administración de las cuencas hidrográficas adoptas por una Corporación Autónoma Regional / PRECISIÓN JURISPRUDENCIAL

[L]a intención de Cortolima fue reglamentar el uso del suelo de los entes territoriales que atraviesa la Cuenca Hidrográfica del Río Coello, llegando incluso a abarcar la totalidad del municipio de Cajamarca (artículo segundo citado), circunstancia para la cual no se encontraba investida de competencia alguna, dado que, de una parte, el objeto de la reglamentación no corresponde a un distrito de manejo integrado, o uno de conservación de suelo, ni una reserva forestal o parque natural regional; y de otra, no se expidió para que hiciera parte del proceso de formación del Plan de Ordenamiento Territorial de los Municipios de Cajamarca, Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira. En otras palabras, está invadiendo la autonomía territorial, (...) Bajo tales premisas, la Sala encuentra plenamente acreditado el cargo de falta de competencia que adujo la demandante y acompañó el Ministerio Público, siendo necesario agregar que los fundamentos normativos que invoca para proferir el Acuerdo No. 026 de 2007 no resultan en lo más mínimo pertinentes, dado que ni el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 ni el artículo 8 del Decreto 1729 de 2002 radican en las Corporaciones Autónomas Regionales la facultad de expedir de manera autónoma e independiente reglamentos del uso del suelo en la manera que lo llevó a cabo Cortolima, como quiera que, no se trata de ninguno de los supuestos tantas veces citados contenidos en la norma legal enunciada y tampoco puede deducirse lo propio de la norma reglamentaria, puesto que lo único que allí se dispone es que el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica debe ser adoptado por acto administrativo por la autoridad competente, circunstancia que, tal y como lo advirtió la accionante, ya aconteció para el caso del Río Coello con la aprobación del Acuerdo No. 032 del 9 de noviembre de 2006, a través de la cual la demandada "(...) adopta el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello y dicta otras disposiciones".

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 311 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 43 / LEY 152 DE 1994 / LEY 388 DE 1997 / DECRETO 879 DE 1998 / LEY 507 DE 1999 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 5 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 7 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 31 / DECRETO 1729 DE 2002

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 026 DE 2007 (13 de noviembre) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA CORTOLIMA (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00073-00

Actor: INGRID SORAYA ORTÍZ BAQUERO

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA (EN ADELANTE CORTOLIMA)

Referencia: No es procedente que el Juez de lo Contencioso Administrativo, en asuntos sometidos a su conocimiento, declare la ineficacia de un acto administrativo expedido por una Corporación Autónoma Regional por no cumplir con los requisitos de publicidad a los que se encuentra sometido según la ley y los reglamentos.

Referencia: No es competente Cortolima para reglamentar los usos del suelo de la totalidad del Municipio de Cajamarca y parte de los Municipios de Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira, en consideración a que la Cuenca Hidrográfica del Río Coello atraviesa dichos entes territoriales.

La Sala procede a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por Ingrid Soraya Ortiz Baquero contra el Acuerdo número 026 del 13 de noviembre de 2007, expedido por la entidad demandada, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS USOS DEL SUELO ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA MAYOR DEL RIO COELLO (ZONIFICACIÓN AMBIENTAL Y ECONÓMICA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”¹.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., la señora Ingrid Soraya Ortiz Baquero solicitó a la Corporación que accediera a:

“I. PRETENSIONES

1. Solicito al honorable Consejo de Estado **DECLARAR** que hasta tanto se satisfagan todos los requisitos de publicidad establecidos en los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA y en la ley, los actos administrativos de carácter general descritos en el artículo 90 de dichos Estatutos que dicha Corporación expida no serán eficaces respecto de terceros.
- 1.1. Como consecuencia de lo anterior, **DECLÁRESE** que el Acuerdo No. 026 del 13 de noviembre de 2007 de CORTOLIMA es ineficaz e inoponible a terceros por no haber satisfecho todos los requisitos de publicidad establecidos en sus estatutos y en la ley.
- 1.2. En subsidio de la pretensión 1.1. precedente, y en caso de que CORTOLIMA haya satisfecho con posterioridad a la presentación de esta demanda los requisitos de publicidad establecidos en el artículo 90 de sus Estatutos respecto del Acuerdo No. 026 de 13 de noviembre de 2007 de CORTOLIMA, **DECLÁRESE** que el Acuerdo No. 026 de 13 de noviembre de 2007 de

¹ Folio 11 del Cuaderno Principal.

CORTOLIMA fue ineficaz de pleno derecho hasta la fecha concreta en que la Corporación satisfizo todos los requisitos de publicidad establecidos en el artículo 90 de sus Estatutos.

2. *Así mismo, solicito al Honorable Consejo de Estado declarar la nulidad del Acuerdo No. 026 del 13 de noviembre de 2007, "por medio del cual se adoptan los usos del suelo establecidos en el plan de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello (Zonificación ambiental y económica) y se dictan otras disposiciones", el cual fue proferido por CORTOLIMA por tener competencia constitucional y legal para el efecto, y con violación de las disposiciones legales sobre publicidad de los actos administrativos."*²

2.1. Normas violadas y concepto de la violación

El actor señala como violadas las siguientes disposiciones: artículos 121, 150 numeral 7, 311 y 313 de la Constitución Política; artículo 40 de la Ley 489 de 1998; artículos 23 y 29 numeral 1 de la Ley 99 de 1993; artículos 59 y 84 del Código Contencioso Administrativo; artículo 9 de la Ley 388 de 1997; artículo 90 del Acuerdo No. 055 del 21 de enero de 2006 de Cortolima (estatutos) aprobado mediante Resolución No. 0640 el 12 de abril de 2007 por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Al explicar el concepto de la violación de las normas que se acaban de enunciar, el demandante, tras hacer una explicación reiterada de sus objeciones, expone en varios acápites de la demanda las siguientes razones:

2.1.1. Indebida publicidad del acto demandado³

Afirmó que el Acuerdo cuestionado no ha cumplido cabalmente con los requisitos especiales que los estatutos de Cortolima previeron para la publicidad de actos administrativos de carácter general, razón que lleva a concluir que no puede tener efectos frente a terceros, es decir, que es ineficaz de pleno derecho.

Explicó que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), para que un acto sea obligatorio para los particulares debe ser publicado en el Diario Oficial o en la gaceta o boletín que las

² Folios 171 y 172 del Cuaderno principal.

³ Folio 182 ibídem.

autoridades fijen para ese efecto, salvo que exista norma especial que regule dicho procedimiento.

Como en el asunto bajo examen existe norma especial contenida en el Acuerdo No. 055 del 21 de febrero de 2006, por medio del cual se adoptaron los estatutos de Cortolima, cuyo artículo 90 indica que deben incluirse en un Boletín de la Corporación y ser fijados por edicto en la Oficina Jurídica de la entidad, o quien haga sus veces, por un término de diez (10) días los actos administrativos de carácter general, la demandante entiende que debe ser éste el trámite a seguir cuando quiera que sea necesario publicitar una decisión de esa naturaleza.

Entiende que el Acuerdo No. 026 de 2007 (acusado) es de los que debe seguir el procedimiento anunciado, ya que regula el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables que se encuentran en el área de la Cuenca Mayor del Río Coello, lo cual, a su juicio, limita el ejercicio del derecho de cualquier persona interesada en explotar los mencionados recursos mediante la reglamentación del uso del suelo de dicha cuenca.

Precisó que a pesar de lo expuesto, Cortolima no ha realizado ningún tipo de publicación del Acuerdo enjuiciado, ni el previsto en el artículo 43 del CCA, ni el del artículo 90 del Acuerdo 55 de 2006, lo que conduce a concluir que es ineficaz.

2.1.2. Falta de competencia

2.1.2.1. De conformidad con lo dispuestos en el numeral 7 del artículo 313 y 311 de la Constitución Política, el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan General de Desarrollo), y el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, es a través de los Planes de Ordenamiento Territorial que los Concejos Municipales desarrollan la función que les fue atribuida por la Carta Fundamental para la reglamentación de los usos de suelo, como un instrumento fundamental para el adecuado “ordenamiento territorial” de los municipios y para el consiguiente desarrollo social y económico.

Por su parte, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, las Corporaciones Autónomas Regionales en los escenarios descritos se limitan a participar en los procesos de concertación presentando observaciones u objeciones

a los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) o en los Esquemas de Ordenamiento Territorial (en adelante EOT), en lo que concierne a aspectos exclusivamente ambientales dentro del ámbito de las competencias asignadas en la Ley 99 de 1993.

Adicionalmente, y en aplicación de lo previsto en el artículo 31 de la mencionada ley, dichas entidades tienen competencia para reglamentar las áreas de especial significancia ambiental previstas taxativamente en la ley; es decir, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelo y las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, ya que los de carácter nacional son de competencia del Ministerio de Ambiente.

Vistas así las cosas, para la actora el Acuerdo No. 026 de 2007 fue expedido sin competencia, dado que Cortolima reglamentó los usos del suelo en todo el Municipio de Cajamarca y parte de los municipios de Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira, tal y como se expresa textualmente en el artículo primero de dicho acto.

Ahora, en la Cuenca Hidrográfica del Río Coello no existen distritos de manejo integrado, ni distritos de conservación de suelos, ni parques naturales de carácter regional, sino algunas reservas regionales cuya extensión representa tan sólo el 1.19% del área total de la cuenca.

Por tanto, no es procedente afirmar que, con base en una facultad especial que le da la Ley 99 de 1993 a Cortolima para reglamentar el uso del 1% del área total de la Cuenca Mayor del Río Coello, esté reglamentando el 100% de la misma, pues más que participar en el proceso de elaboración del POT o el EOT, lo que está es sustituyendo al órgano que constitucionalmente se erigió para esos efectos; este es, el Concejo Municipal correspondiente.

Al usurpar la aludida atribución sometió a los administrados a una verdadera incertidumbre y a eventuales arbitrariedades en relación con las actividades socio-económicas que puedan o no realizarse en los suelos de estos municipios. Para demostrar ello puso el siguiente ejemplo:

“El artículo 49 del Acuerdo No. 026 de 2007 expedido por CORTOLIMA, regula cada uno de los usos prohibidos, permitidos y condicionados de la siguiente área y sub-áreas de la Cuenca Mayor del Río Coello:

Artículo 49. *Áreas de Producción de Bienes y Servicios: 1. Centros Poblados; 2. Áreas Suburbanas; 3. Cabeceras Municipales (Zona Residencial de Consolidación, Zona de Uso Institucional, Zona de uso múltiple, Zona del espacio público, Zonal Industrial, Zona de Saneamiento Básico, Zona de expansión Urbana, Centro tradicional) y, 4. Centro Nacional de Operaciones (Cenop-Pijao).*

En el evento de que a través del Plan de Ordenamiento Territorial, el Concejo Municipal de Cajamarca haya reglamentado o reglamente en el futuro para estas mismas áreas un uso diverso al establecido en el Acuerdo No. 026 de 2007, los administrados estarán ante una doble reglamentación en materia de los usos del suelo, que no sólo los somete a una verdadera incertidumbre jurídica en la materia, sino que además, se convierte en patente de corso de eventuales arbitrariedades que pueda cometer la administración en su contra⁴.

2.1.2.2. Sostuvo que, aunado a lo dicho, el Acuerdo No. 026 de 2007 reglamentó el uso de varias áreas de la Cuenca Mayor del Río Coello que corresponden a reservas forestales de carácter nacional; esto es, la Reserva Forestal Central declarada por la Ley 2 de 1959, cuya determinación la trajo a partir del mapa visible a folio 192 del Cuaderno Principal.

La aludida coincidencia entre las áreas de reserva de la mencionada ley y las reglamentadas por el acto censurado, se confirman, en sentir de la accionante, con lo señalado expresamente en el POMCA de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello, el cual, haciendo referencia expresa a las áreas posteriormente reglamentadas en el Acuerdo No. 026 de 2007, indicó lo siguiente:

“(...) 4.1.3. Las Áreas para la conservación como reservas forestales.

(...) La reserva forestal central (Declarada mediante ley 2 de 1959) posee un área de 22.493.47 hectáreas, que representa el 13.24% del área de la cuenca, se encuentra distribuida entre los municipios de Ibagué y Cajamarca (...)⁵.

Significa lo anterior que, mediante la decisión impugnada, Cortolima reglamentó los usos de las áreas de Reserva Forestal de carácter nacional, usurpando la competencia atribuida exclusivamente por la Ley 99 de 1993 (artículo 5) al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

2.1.3. Falsa motivación⁶

⁴ Folios 190 y 191 ibídem.

⁵ Folio 193 ibídem.

⁶ Ibídem.

Adujo que no era cierto que las normas invocadas en la parte considerativa del Acuerdo No. 026 de 2007 faculden a Cortolima para reglamentar los usos del suelo de la Cuenca Mayor del Río Coello. Al respecto, trajo a colación una a una las normas allí referenciadas para sustentar su discurso, así:

2.1.3.1. La facultad atribuida por los numerales 16 y 17 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 consiste en una bien distinta de la atribuida a los Concejos Municipales para reglamentar los usos del suelo dentro del área de su jurisdicción. En efecto, la citada disposición establece normas y directrices para trazar el conjunto de objetivos, metas y estrategias para orientar y administrar la respectiva cuenca.

De otro lado, reglamentar los usos del suelo, según la competencia constitucional de los Concejos Municipales, es determinar el Plan de Ordenamiento Territorial y la destinación permitida o prohibida para las diferentes áreas del respectivo municipio, labor en la que las Corporaciones Autónomas Regionales sólo están facultadas para presentar observaciones y/o objeciones en la etapa de concertación previa de los POT y los EOT, y sobre aspectos de carácter ambiental exclusivamente.

2.1.3.2. Tampoco es viable que el numeral 31 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 sirva de sustento a la expedición del acto que se censura, habida cuenta de que se trata de una norma que faculta a las Corporaciones Autónomas Regionales para establecer densidades máximas a las que se sujetarán las áreas sub-urbanas, los cerros y montañas, pero, sin desplazar o desconocer las atribuciones de los municipios para reglamentar los usos del suelo.

2.1.3.3. Lo establecido en la Ley 99 de 1993 y su Decreto Reglamentario 1729 de 2002 en relación con la facultad de aprobación del Plan de Ordenación y Manejo de una Cuenca Hidrográfica, no implica la de reglamentar los usos del suelo comprendido en la misma, pues no hay habilitación en ese sentido en parte alguna de esas normas, máxime si ya Cortolima había ejercido la citada facultad mediante Acuerdo No. 032 del 9 de noviembre de 2006, a través de la aprobación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado de la **Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima** se opuso a la prosperidad de las pretensiones, aduciendo que la referencia fáctica de la demanda carece de técnica jurídica, debido a que obedece a análisis caprichosos e infundados.

Indicó que el concepto de violación era de tal pobreza técnica que reconocía que las pretensiones incoadas carecían de capacidad de prosperar, al señalar con absoluta claridad que el ordenamiento jurídico no exige pronunciamiento judicial alguno para determinar la ineficacia de un acto administrativo, puesto que no se encuentra dentro de las funciones taxativamente señaladas como propias del Honorable Consejo de Estado.

2.1. Propuso la excepción de “*DEBIDA PUBLICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO*”⁷, sosteniendo que la publicación en la página Web cumple ampliamente con el objetivo legal de dar a conocer el contenido de las decisiones de la Administración, al punto que fue por ese medio que la demandante se enteró de la existencia del Acuerdo No. 026 de 2007.

Agregó que el análisis que sobre el punto esgrimió la demandante no tuvo en cuenta la normativa que reglamenta con claridad el tema de Gobierno en Línea, pues no hace referencia a la Ley 527 de 1999 ni a los documentos CONPES, donde el Gobierno Nacional establece y racionaliza de manera estricta todos los temas relacionados con el manejo de las páginas web y las formas de interlocución de los ciudadanos con el Estado a la luz de las nuevas tecnologías.

Afirmó que debía tenerse presente que los actos administrativos existen previamente a su publicación, y que su legalidad no dependía de la misma, pues es un acto posterior que no invalida el acto sino que incide exclusivamente en la oponibilidad del mismo a terceros sujetos a su dominio.

En razón a lo expuesto, solicitó se declare sin vocación de prosperar la causal de nulidad alegada.

⁷ Folio 221 ibídem.

- 2.2.** Luego de transcribir el artículo 84 del CCA., aseveró que tal norma no autorizaba al fallador a determinar el momento en que dicho acto administrativo entró a regir, ni a establecer si en una situación particular dicho acto es aplicable o no, pues para ello la ley ha determinado mecanismos alternativos con el fin de establecer los daños que se pueden derivar de la aplicación de un acto administrativo que aún no sea vigente.

En tal orden, la petición en ese sentido resulta improcedente so pena de desbordar los límites legales fijados para el desarrollo de la acción de nulidad simple, circunstancia que también lleva a que se deseche su prosperidad.

- 2.3.** Afirmó que el acto demandado había sido expedido por autoridad competente, y para el efecto transcribió los artículos 314 y 316 del Código de Recursos Naturales, de los cuales concluyó que la función de velar por la integridad de las cuencas hidrográficas incluye la capacidad para tomar medidas de planeación que determinen el uso coordinado del suelo.

Del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 extrajo que las Corporaciones Autónomas Regionales tenían a su cargo tres (3) obligaciones en relación con las Cuencas Hidrográficas: (i) ordenarlas, (ii) establecer las normas requeridas para su manejo y (iii) determinar las directrices necesarias para el mismo fin, de todo lo cual dedujo que no existía autoridad diferente de Cortolima para ordenar la Cuenca Hidrográfica del Río Coello, toda vez que la misma se encuentra en su jurisdicción.

Indicó que todo lo relacionado con las citadas cuencas y los planes de ordenación de las mismas se regulaba en el Decreto 1729 de 2002, norma que en su artículo 4 define las finalidades, principios y directrices de la ordenación, disposición que en consonancia con el artículo 19 del mismo cuerpo normativo señala con claridad que el responsable de elaborar y por tanto, de aprobar el plan de ordenación de las cuencas es la autoridad ambiental, esto es, Cortolima para el caso que nos ocupa, dado que tiene en cuenta la necesidad de garantizar que los procesos ambientales se desarrollen de manera armónica y con una visión de ordenación de conjunto, que se torna imposible si se desvertebran las funciones según el recurso natural presente en la cuenca, y si se permite una ordenación fragmentaria y carente de unidad de toma de decisión como lo pretende la actora.

III.

AL

EGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. El apoderado de **Cortolima** alegó escrito reproduciendo integralmente los argumentos de la contestación de la demanda.

3.2. La **demandante** alegó de conclusión refiriéndose a los lineamientos que expuso la entidad demandada en el escrito de contestación de la manera que a continuación se pasa a explicar:

3.2.1. Controvirtió el descargo relacionado con el uso de medios tecnológicos para dar publicidad a las decisiones de la Administración, afirmando que si bien es de recibo que se ponga a la vanguardia usando avances de ese tipo para sostener una adecuada relación con los administrados, también lo es que la actividad administrativa es reglada y la notificación de los actos administrativos debe cumplir con un procedimiento que garantice el acceso a la información que dicho acto contiene.

En tal sentido, hacer la notificación de los actos administrativos únicamente a través de medios electrónicos restringe el acceso a la información, para quienes no poseen esos medios, razón por la que reiteró su petición de acoger los argumentos de la demanda en el sentido allí esbozado.

3.2.2. En cuanto a la falta de competencia, añadió que no pueden existir dos tipos de ordenamiento territorial sobre un mismo lugar, con los que se determinen usos del suelo diferentes y hasta contrarios. Por tal razón, los planes de ordenación y manejo de cuencas se han establecido para complementar los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, para que sean tenidos en cuenta por las entidades territoriales en procesos de estructuración de los mismos y no pueden ser decretados por una Corporación, como lo hizo en este particular caso Cortolima.

Señaló que el Decreto 1729 de 2002, norma vigente al momento de expedirse el Acuerdo 026 de 2007, no habilitaba la determinación de los usos del suelo en territorio asociado a una cuenca hidrográfica por parte de la autoridad ambiental, y que tan cierto era ello que el artículo 4 de esa regulación lo corroboraba.

Agregó que para la formulación de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, debían tenerse en cuenta y asumirse aspectos relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, pues así lo ordena el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, dentro de los cuales se encuentran los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas; que tales instrumentos son de mayor jerarquía a ellos, y por tal priman sobre los mismos, según lo dispone el artículo 17 ibídem.

No obstante, ni con los planes de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica, ni con base en ellos, la autoridad ambiental puede abrogarse la facultad de determinar los usos del suelo y contrariar con ello un mandato constitucional que atribuye esa función a los Concejos Municipales. En otras palabras, la competencia de Cortolima iba hasta cumplir con lo ordenado en el Decreto 1729 de 2002; es decir, aprobar el plan correspondiente a la cuenca del Río Coello, ubicada en el territorio de su jurisdicción, a lo cual se había allanado con la expedición del Acuerdo No. 032 del 9 de noviembre de 2006, tal y como se indicó en la demanda.

En lo restante, es decir, lo atinente al cargo de falsa motivación, resumió los argumentos planteados en el libelo introductorio.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** que actúa como delegado ante esta Corporación, solicitó inhibirse de pronunciarse sobre la pretensión de ineficacia del Acuerdo No. 026 de 2007, teniendo en cuenta la abundante jurisprudencia que ha indicado que la falta de publicación de un acto administrativo no es causal de nulidad sino de oponibilidad frente a terceros.

En cuanto a la falta de competencia encontró acreditado tal cargo tras transcribir el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, de lo cual concluyó que le otorga facultad a las Corporaciones Autónomas Regionales para reglamentar el uso y funcionamiento de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de los suelos, las reservas forestales y parques naturales, pero no hace referencia a la facultad de reglamentar los usos del suelo.

Ahora bien, tampoco se desliga esa facultad de los artículos 314 y 316 del Decreto 2811 de 1974, ni del numeral 18 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, ni del Decreto 1729 de 2002, y sí es claro el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política en atribuir esa función a los Concejos Municipales.

V. DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Co
competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

6.2. Acto Administrativo cuestionado

Dada la extensión del Acuerdo No. 026 del 13 de noviembre de 2007 la Sala transcribirá los apartes que considera pueden ilustrar su contenido:

“ACUERDO No. 026 de 2007

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS USOS DEL SUELO ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ORDENACION Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRAFICA MAYOR DEL RIO COELLO (ZONIFICACIÓN AMBIENTAL Y ECONÓMICA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

***LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA
CORTOLIMA***

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial los que le otorga la ley 99 de 1993 y

(...)

ACUERDA

Artículo 1. Adoptar la Reglamentación de los Usos del Suelo Establecidos en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello (Zonificación Ambiental y Económica). Para cada una de las áreas de zonificación ambiental y económica que se constituye en uno de los instrumentos de planificación para el manejo de la misma y que regirán los municipios que la conforman.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. La reglamentación adoptada, se aplica en un área de 184.257,1 hectáreas (ha) que recoge el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Mayor del Río Coello, en el cual se encuentra el área total del municipio de Cajamarca y parte de la extensión de los municipios de Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira.

TÍTULO I

CLASIFICACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO SEGÚN EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA MAYOR DEL RÍO COELLO

(Según Zonificación Ambiental y Económica)

Artículo 3.- De la Zonificación Ambiental y Económica. Es la clasificación del espacio geográfico, generada a partir de diferentes tópicos del medio biofísico, socioeconómico y cultural de la Cuenca Mayor del Río Coello, donde se proponen unos lineamientos orientados a apoyar procesos de ordenamiento territorial en aras de contribuir al desarrollo de la región sin ocasionar deterioro ambiental significativo.

Estos lineamiento se enmarcan dentro de las políticas regionales y las estrategias para el desarrollo y conservación de la Cuenca Mayor del Río Coello como son: El mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la conservación de la biodiversidad y el equilibrio ecológico, el fomento del desarrollo científico, humano tecnológico para generar alternativas de uso y manejo de los recursos.

Artículo 4.- Clasificación de los Usos del Suelo según el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello. El Plan de Ordenación y Manejo (Zonificación Ambiental y Económica – mapa 3.28) de la Cuenca Mayor el Río Coello, presenta cuatro (4) categorías dentro de las cuales se encuentra diecinueve (19) áreas, conformadas por treinta y cinco (35) sub-áreas, que se presentan a continuación:

(...)

CAPÍTULO I

CLASIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE ESPECIAL SIGNIFICANCIA AMBIENTAL

Artículo 5. Áreas de Especial Significancia Ambiental: Se Categorizan como áreas de especial significancia ambiental, aquellos lugares que merecen ser conservados y protegidos por razones de su biodiversidad, flora, fauna, suelos, goehidrología, entorno paisajístico y memoria (ver mapa 3.28, Ordenación y Manejo – Zonificación Ambiental y Economía para la Cuenca Mayor del Río Coello), que comprende las siguientes categorías:

Artículo 6. Sistema de Parques Nacionales

(...)

Artículo 7. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural los Nevados
(...)

Artículo 8. Áreas para la Conservación como Reservas
(...)

CAPÍTULO II. CLASIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE AMENAZA NATURAL

Artículo 11. Área de Amenaza Natural: Son áreas con probabilidad de perjuicio o daño a vidas humanas, infraestructura y bienes en un lugar y en un cierto periodo de tiempo. Corresponde a la calificación de daños o cuantificación de los mismos, asociados con una o varias amenazas (ver mapa 3.28, Ordenación y Manejo -Zonificación Ambiental y Económica para la Cuenca Mayor del Río Coello); esta se compone de la siguiente área:

- Áreas de Amenaza por Remoción en Masa
- Áreas de Amenaza Volcánica
- Áreas de Amenaza por Inundación

(...)

CAPITULO IV CLASIFICACION DE LAS AREAS DE PRODUCCION ECONOMICA

Artículo 21. Áreas de Producción Económica: Son zonas que permiten un uso racional y sostenible de los recursos agua, suelo, flora y biodiversidad, de los cuales especialmente se obtienen y derivan insumos o dividendos económicos, alimenticios, productivos, industriales, etc.; estas áreas presentan la mayor aptitud u oferta ambiental para actividades agrícolas, pecuarias o forestales, intensivos o semi-intensivos, cultivos diversificados, comerciales, tecnificados, con diferentes niveles de utilización de insumos y disponibilidad de mano de obra (Ver mapa 3.28. Propuesta de Ordenación y Manejo - Zonificación Ambiental y Económica para la Cuenca Mayor del Río Coello); esta presenta las siguientes áreas:

Áreas para la Producción Agrícola

Áreas Aptas para la Producción Agroforestal

Áreas Aptas para la Producción Pecuaria

Áreas Aptas para la Actividad Comercial

Áreas Aptas para el Turismo Convencional

Áreas Aptas para la Producción de Bienes y Servicios

(...)

Artículo 25. Áreas Aptas para la Actividad Comercial: Estas áreas corresponden a tierras que presentan una aptitud alta para la actividad forestal comercial, sus suelos poseen resistencia al deterioro y son de gran productividad; no obstante pueden presentar algún tipo de fragilidad y susceptibilidad al deterioro y aunque pueden ser restrictivas, se pueden incorporar con las debidas prácticas de manejo a la actividad forestal comercial. En esta área encontramos la siguiente sub-área:

1.- Zonas Aptas para la actividad forestal comercial con restricciones menores / sin restricciones (zafcsr): Estas zonas presentan características físicas y bióticas adecuadas para sustentar cualquier actividad de desarrollo socioeconómico. Son ecosistemas que cuentan con una estructura física capaz de resistir la acción humana, manteniendo procesos capaces de producir excedentes económicos. Se encuentran representadas por 14.916,86 ha, que corresponden al 8.10% del área total de la Cuenca Mayor.

Artículo 26. Áreas Aptas para el Turismo Convencional (tur): Son aquellos lugares naturales o artificiales que poseen una riqueza paisajista y una infraestructura adecuada para ser visitados y/o contemplados. Los usos o actividades que pueden desarrollarse son el excursionismo, recreo concentrado, camping, y otras actividades de recreación, sin que generen conflictos con los usos circundantes. En esta área encontramos el corredor turístico eje vial Ibaqué - Juntas; Ibaqué - Martinica; Ibaqué - Rovira.

Artículo 27. Áreas Aptas para la Producción de Bienes y Servicios.

Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro de los centros poblados y cabeceras municipales, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, que generan actividades complementarias tales como comercio y equipamientos, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios. Estas zonas corresponden al 1,9% (3.496 ha) del área total de la Cuenca Mayor. Dentro de esta área se encuentran las siguientes sub-áreas:

(...)

TITULO II REGLAMENTACION DE LOS USOS DEL SUELO

Artículo 28. Objetivo General: Organización espacial de la Cuenca Mayor del Río Coello mediante la definición de los usos, teniendo en cuenta las necesidades reales, características de los sectores, su capacidad de aceptación del uso asignado, su vocación, las tendencias y el análisis del impacto generado por la actividad.

Los usos del suelo establecidos en la cuenca, tienen por objeto:

- Promover la organización espacial de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello, desde los usos del suelo en cada una de sus Categorías, Áreas y Sub-áreas en que se clasifico la Cuenca Hidrográfica (Categorías de zonificación ambiental y económica).
- Realizar la definición, condición, delimitación y manejo de los usos del suelo de la Cuenca Mayor del Río Coello según su potencialidad y compatibilidad.
- Definir las áreas económicas de acuerdo con las condiciones productivas y su impacto sobre el suelo.
- Establecer la normatividad para el manejo de las zonas propuestas.
- Reubicar y/o adecuar las actividades que no cumplan con los usos o requisitos mínimos asociados al territorio.
- Planificar y direccionar las intervenciones, así como las inversiones públicas y privadas.
- Establecer las responsabilidades y derechos de los propietarios, usuarios y de la administración pública en el uso adecuado de la Cuenca.
- Reglamentar cada una de las categorías de uso del suelo establecidas (acorde a la zonificación ambiental y económica) para la Cuenca Mayor del Río Coello, los usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos.

Artículo 29. Clasificación de Usos: Para efecto de protección ambiental y reglamentación de las actividades que pueden desarrollarse en las diversas categorías de uso del suelo (Unidades de Zonificación Ambiental y Económica); los usos a contemplar son los siguientes:

1. Uso Principal. Es aquel cuya explotación ofrece las mayores ventajas o la mayor eficiencia desde los puntos de vista ecológico, económico, social y/o político, en un área y un momento dados”

(...)

Artículo 31. Zona Amortiguadora Parque Nacional Natural Los Nevados. Para cada una de las sub-áreas identificadas dentro de la zona amortiguadora del parque nacional natural los nevados se permitirán los siguientes usos, de acuerdo a las siguientes categorías:

Área de Conservación (conser)
Área de Preservación (pres)
Área de Producción (prod)
Área de Reserva (reser)
Área de Recuperación (recu)

(...)

Artículo 43.- Áreas de Disposición de Residuos. Para cada una de las sub-áreas identificadas dentro del área de disposición de Residuos se permitirán los siguientes usos, para las siguientes categorías:

Residuos
Sólidos
Residuos
Líquidos

(...)

CAPITULO IV AREAS DE PRODUCCION ECONOMICA

Artículo 44 . Áreas Aptas para la Producción Agrícola. Para cada una de las sub-áreas identificadas dentro del área apta para producción agrícola se permitirán los siguientes usos, para las categorías:

Cultivos Semestrales
Cultivos Transitorios
Cultivos Semipermanentes

(...)

Artículo 49. Áreas de Producción de Bienes y Servicios. Para cada una de las sub-áreas identificadas dentro del área de producción de bienes y servicios se permitirán los siguientes usos:

1.- Centros Poblados

Teniendo en cuenta que la mayoría de estos centros poblados se encuentran localizados en áreas de amenaza por remoción en masa, inundación o vulcanismo, o no se cuenta con información actualizada y confiable sobre su realidad actual, restringe la localización de nuevos usos, equipamientos e infraestructura, manteniendo su carácter de suelo rural, sin definir áreas de expansión hasta que se realice un estudio específico para cada uno de ellos.

PARAGRAFO: Con el objeto de garantizar la seguridad de los habitantes, de los centros poblados, todos los desarrollos urbanísticos, infraestructuras, o equipamientos que se desarrollen en adelante en zona rural deberán contar con un estudio específico que determine su vulnerabilidad a las amenazas identificadas y establezca los aislamientos o condiciones de mitigación, al igual que de la licencia ambiental.

2 - Áreas Suburbanas

- **Uso Principal:** Vivienda con densidades bajas, actividades agropecuarias

con cultivos permanentes o frutales, prácticas de conservación bajo sistemas de labranza mínima, sistemas pecuarios semi - estabulados.

- **Uso Compatible:** Equipamientos turísticos, desarrollo de usos complementarios tales como comercio de bajo impacto, institucional y servicios de cobertura básica destinados a suplir las necesidades mínimas de los habitantes.
- **Uso Condicionado:** Actividades ganaderas no podrán superar el 50% del área del predio, siembra consecutiva de cultivos semestrales, tanques piscícolas, vías carretables, uso de agroquímicos, cultivos limpios.
- **Uso Prohibido:** Talleres, comercio mayorista, ganadería extensiva industria.

3. - Cabeceras Municipales

En las áreas cabeceras municipales, la asignación de los usos permitidos establece la siguiente clasificación: residenciales, Comerciales, Institucionales e industriales.

- **Áreas Residenciales:** Son aquellos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas de habitación.
- **Áreas Comerciales:** Son aquellos destinados al intercambio de bienes y servicios.
- **Áreas Institucionales:** Son todos los establecimientos o espacios de propiedad de entidades públicas, de orden municipal, departamental o nacional que prestan un servicio a la comunidad.
- **Áreas Industriales:** Son todos los establecimientos destinados a la producción o transformación de materias primas y productos.

Se establecen los siguientes usos:

-Zona Residencial de Consolidación. Son las áreas del suelo urbano donde se presenta la posibilidad de construcción de viviendas nuevas y adecuación y remodelación de las existentes, en su mayoría son espacios vacíos en el borde y centro de manzanas, están dotadas de servicios públicos y no es afín con otros usos diferentes a la vivienda.

Uso principal: Residencial.

Uso compatible: Comercio (tiendas, droguerías, papelerías, fotocopiadoras, fruterías, heladerías, cafeterías, productos lácteos).

Uso condicionado: Comercio (locales comerciales de artículos como telas, confecciones, calzado, artículos de cuero, ferreterías, electrodomésticos, muebles, artículos para el hogar, supermercados).

Uso prohibido:

Institucional,
industrial

-Zona de uso institucional. Estas zonas están definidas para el mantenimiento, conservación y reorganización espacial del uso institucional y es inminente la intervención para su actualización.

Uso principal: Institucional.

Uso compatible: ninguno.

Uso condicionado: Comercio (bares, tabernas, discotecas, servicios automotores, estaciones de gasolina, moteles, venta de maquinaria pesada).

Uso prohibido: Industrial, residencial, minería.

-Zona de uso múltiple. Esta zona se desarrolla sobre las vías principales y la plaza principal y de mercado; presenta un uso simultáneo de actividades económicas y residenciales, su cobertura de servicios es netamente municipal, pero su potencialidad de acuerdo a las políticas de turismo puede tornarse regional.

Uso principal: Residencial, comercio (tiendas, droguerías, papelerías, fotocopiadoras, fruterías, heladerías, cafeterías, productos lácteos).

Uso compatible: Institucional

Uso condicionado: Comercio (bares, tabernas, discotecas, servicios automotores, estaciones de gasolina, moteles, venta de maquinaria pesada)

Uso prohibido: Industria.

-Zona articuladora del espacio público. Son las zonas de espacio público actual cuyo tratamiento es el de mejoramiento y las zonas nuevas de espacio público que se generen al utilizar los centros de manzanas vacíos, las zonas verdes sin conformar y los corredores periféricos que vinculen los usos recreativos y las secciones de las nuevas urbanizaciones en las zonas de expansión.

Uso principal: Recreación activa y pasiva.

Uso compatible: Deportivo.

Uso condicionado: Comercio estacionario.

Uso prohibido: Residencial, institucional, industria, comercio.

-Zona Industrial. Espacio destinado a la localización de industria, con alto impacto ambiental y urbanístico.

Uso principal: Industrial.

Uso compatible: Comercio (bares, tabernas, discotecas, servicios automotores, estaciones de gasolina, moteles, venta de maquinaria pesada).

Uso condicionado: Comercio (locales comerciales de artículos como telas, confecciones, calzado, artículos de cuero, ferreterías, electrodomésticos, muebles, artículos para el hogar, supermercados).

Uso prohibido: Residencial, industrial.

-Zona de saneamiento básico. Son aledañas a los dispositivos sanitarios construidos y los que se construyan

Uso principal: Revegetalización, construcciones de protección.

Uso compatible: ninguno.

Uso condicionado: ninguno

Uso prohibido: Residencial, industrial y comercio.

-Zona de expansión urbana.

Uso principal: Vivienda.

Uso compatible: Comercio (tiendas, droguerías, papelerías, fotocopiadoras, fruterías, heladerías, cafeterías, productos lácteos).

Uso condicionado: Institucional, comercio (locales comerciales de artículos como telas, confecciones, calzado, artículos de cuero, ferreterías, electrodomésticos, muebles, artículos para el hogar, supermercados).

Uso prohibido: Industria.

-Centro tradicional.

Uso principal: Comercio, vivienda, equipamientos.

Uso compatible: Parqueaderos, recreación, industria liviana.

Uso condicionado: Infraestructura para usos compatibles.

Uso prohibido: Industria pesada.

4.- Centro Nacional de Operaciones (Cenop-Pijao)

- **Uso principal:** uso sostenible de los recursos naturales, Protección y conservación.
- **Uso compatible:** construcción del centro nacional de operaciones policiales, reforestaciones. Infraestructura.
- **Uso condicionado:** los necesarios para la ejecución de los usos compatibles.
- **Uso prohibido:** Agropecuario, tala, pesca, caza, industria, minería, Urbanización.

(...)

Artículo 52. La reglamentación de uso del suelo adoptada, queda sujeta a las decisiones que se adopten en el proceso de monitoreo y seguimiento de la cuenca.

Artículo 53.- El presente acuerdo rige a partir de la publicación”.

6.3. Problemas jurídicos

Para el pronunciamiento sobre las pretensiones de la demanda, la Sala observa que los cargos y la defensa discrepan esencialmente en la procedencia de la declaración judicial de ineficacia de los actos administrativos cuando quiera que no se han cumplidos los requisitos para su publicidad, y además, en relación con la competencia de Cortolima en la expedición del Acuerdo No. 026 de 2007.

Al respecto, pueden formularse los siguientes problemas jurídicos:

¿Es procedente que el Juez de lo Contencioso Administrativo, en asuntos sometidos a su conocimiento, declare la ineficacia de un acto administrativo

expedido por una Corporación Autónoma regional por no cumplir con los requisitos de publicidad a los que se encuentra sometido según la ley y los reglamentos?

¿Es competente Cortolima para reglamentar los usos del suelo de la totalidad del Municipio de Cajamarca y parte de los Municipios de Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira, en consideración a que la Cuenca Hidrográfica del Río Coello atraviesa dichos entes territoriales?

En el orden planteado se abordará cada uno de los asuntos referidos anteriormente.

6.4.

Pu

Publicidad de los actos administrativos

Tal y como se desprende de la lectura de las pretensiones de la actora, lo buscado por ella, de una parte, es que el Acuerdo No. 026 de 2007 proferido por Cortolima sea declarado ineficaz por esta Corporación, al encontrar que el mismo no fue publicado en atención a las reglas especiales que se encuentran previstas en los Estatutos de esa entidad, esto es, el Acuerdo No. 005 del 21 de febrero de 2006.

Al respecto, lo primero que debe observar la Sala es que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente, pacífica y reiterada en afirmar que es necesario diferenciar los requisitos de validez de los presupuestos de eficacia de los actos administrativos⁸. Así, cuando se incumplen los primeros (falta de competencia, falsa motivación, desviación de poder, etc.) el instrumento procesal puesto a disposición de la ciudadanía para controlar la voluntad unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos es la nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, la eficacia de esas decisiones tiene que ver directamente con la obligatoriedad para los particulares, cuestión que varía también en razón a su naturaleza general o concreta; es decir, cuando quiera que estemos en presencia de un acto general y abstracto la vinculatoriedad se predica del momento de su

⁸ Ver entre otras providencias, Sentencia del 3 de diciembre de 1997, proferida en el proceso CE-SEC1-EXP1997-N4660. M.P. Juan Alberto Polo Figueroa; Fallo del 31 de agosto de 2000, expedido en el expediente con número de radicación 6073, cuya ponencia fue a cargo de la Consejera de Estado Olga Inés Navarrete Barrero; Sentencia del 30 de septiembre de 2010, proferida en el proceso número 11001-03-24-000-2007-00203-00, con ponencia del Magistrado Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

publicación, en tanto que si se trata del segundo de ellos, es oponible desde que se produce la notificación. Así lo dispone el artículo 43 del CCA.; veamos:

“Artículo 43. Deber y forma de publicación. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto.

Los municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil.”.

En sentencia del 6 de febrero de 1992, la Sección Primera precisó tales aspectos de la forma que a continuación se enuncia:

“En lo que se relaciona con la nulidad del Acuerdo por no haber sido publicado, no puede confundirse la eficacia de un acto administrativo con su validez.

El requisito de la publicación atiende a la eficacia, es decir, a que el acuerdo produzca la plenitud de sus efectos, en virtud de haber sido conocido por los interesados; es, pues, un aspecto extrínseco, que no forma parte del acto sino que constituye una etapa posterior al mismo.

*La validez en cambio tiene que ver con el aspecto intrínseco, esto es, que no adolezca de vicios en su formación”.*⁹

Más recientemente, la Sección Quinta sostuvo sobre el particular lo siguiente:

“Con todo, comoquiera que el argumento expuesto en el recurso de apelación, al igual que el explicado en el escrito de la demanda, se circunscribe a la irregular notificación de unas decisiones emitidas por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, es importante señalar que las actuaciones o procedimientos de publicación no son otra cosa que instrumentos propios de la eficacia del acto y no de la validez del mismo, luego el reproche así planteado no constituye una causal que pueda desvirtuar la presunción de legalidad de la que está investido.

Debe recordarse que, como lo ha explicado esta Corporación en abundantes providencias, la falta de notificación del acto administrativo conlleva su ineficacia, que se traduce en la imposibilidad de producir los efectos para los que fue proferido, en la medida en que la publicidad del acto deviene un requisito indispensable para que la decisión adquiera el carácter de obligatoria.

⁹ Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente número 1487. Actor: Eduardo Hernández Alzate. M.P. Miguel González Rodríguez.

El principio de publicidad consagrado en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 209 de la Constitución Política constituye una garantía para los administrados en el sentido de que no habrá actuaciones oscuras y secretas de las autoridades y que las decisiones que los afecten serán dadas a conocer con miras a que puedan ejercer en forma oportuna el derecho de contradicción.

Ahora bien, respecto de los actos administrativos de contenido particular, la ausencia o indebida notificación genera la inoponibilidad a su destinatario, es decir, no le es exigible, argumento este que encuentra asidero en que nadie puede ser obligado a cumplir una decisión que desconoce.

En ese orden, se reitera, la publicación del acto no es un requisito para su validez, por lo tanto, lo que se afecta es la eficacia del mismo, es decir, lo hace inoponible frente a terceros.”¹⁰

Así las cosas y a la luz del anterior razonamiento, resultaría improcedente que un juez declare ineficaz un acto administrativo por carecer de los requerimientos de publicidad correspondientes, pues su competencia se restringe a verificar el cumplimiento de requisitos de validez en la forma indicada o a través del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional dispuesta en el artículo 152 del CCA., que tiene como fin dejar sin efectos los actos administrativos que resulten contradictorios con el ordenamiento jurídico que le sirve de fundamento. Por lo dicho la Sala no se pronunciará sobre los cargos que ha formulado el actor en relación con la publicidad del acto, pues la ineficacia del mismo, en el evento en que aquélla no se hubiere producido en debida forma, opera de pleno derecho, por lo que no requiere de pronunciamiento judicial, y por el contrario puede constituirse en un adecuado medio de defensa frente a la exigencia de la entidad pública para cumplir con el acto indebidamente publicado.

En línea con lo expuesto, pasa la Sala a pronunciarse sobre los reparos de ilegalidad que tiene la demandante en el caso *sub examine*, pues la ausencia del requisito de publicidad del acto general que se enjuicia no supone inexistencia o invalidez lo que exige pronunciamiento de la Jurisdicción sobre éste último tópico. Sobre el punto es pertinente recordar lo expuesto por esta Corporación:

“Aún si el acto acusado no fue publicado, la falta de publicación no impide el enjuiciamiento de su legalidad porque, como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional en forma reiterada, “la publicidad es un requisito externo al acto administrativo que impide su oponibilidad frente a los particulares y, por tanto, su eficacia, pero en ningún caso afecta su existencia y validez pues el acto existe y es válido desde cuando se expide, esto es, desde cuando lo suscribe la autoridad

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Proceso número: 25000-23-24-000-2011-00097-01. Sentencia del 22 de marzo de 2018. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

administrativa correspondiente”,¹¹ razón por la cual proceden los juicios de legalidad contra actos existentes, aunque no hayan sido publicados.”¹².

6.5.

Re

Reglamentación de usos del suelo

6.5.1. Competencia general y papel de las autoridades ambientales

6.5.1.1. El artículo 311 de la Constitución Política asigna a los municipios la satisfacción de las necesidades locales, para lo cual deberá *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”*.

A su turno, el artículo 313 *ibídem* otorga la facultad de regular los usos del suelo en los Concejos Municipales o Distritales, según corresponda:

“ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

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.”*

El artículo 41 de la Ley 152 de 1994 dispuso que los municipios, además de los planes de desarrollo, *“contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia”¹³.*

¹¹ Sentencias de 28 de octubre de 1999, exp. 3443, proferida por esta Sección y C-957-97, de la Corte Constitucional, entre otras.

¹² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Proceso número Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00304-01. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

¹³ **“Artículo 41º.- Planes de acción en las entidades territoriales.** *Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.*

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.”

Esta función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, cuyos objetivos son, entre otros:

Artículo 1º.- *Objetivos. La presente Ley tiene por objetivos:*

- 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.*
- 2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.*
- 3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.*
- 4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*
- 5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política”.*

El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: función social y ecológica de la propiedad; prevalencia del interés general sobre el particular, y distribución equitativa de las cargas y beneficios (artículo 2º de la Ley 388 de 1997).

Según el artículo 6º ibídem, el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

- “1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.*
- 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las*

actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos”.

Dispone la misma norma que el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

En los términos del artículo 9º de la Ley 388 de 1997 el Plan de Ordenamiento Territorial debe ser adoptado por los Distritos y Municipios:

“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”. (Subrayas de la Sala).

Hasta aquí queda claro que la competencia en la adopción y expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial radica en los Concejos municipales o distritales, cuestión que se reafirma en el artículo 1 del Decreto 879 de 1998, reglamentario de la Ley 388 de 1997, cuando dice:

“Artículo 1º.- Obligatoriedad de los planes de ordenamiento territorial. Corresponde a todas las administraciones municipales y distritales

formular y adoptar su plan de ordenamiento territorial a más tardar el día 24 de enero de 1999, en los términos del artículo 23 de la Ley 388 de 1997.

A partir de esa fecha, solo podrán expedirse licencias de construcción o urbanización o sus modalidades o realizar actuaciones urbanísticas para el territorio del respectivo municipio de conformidad con lo dispuesto en dicho plan.” (Subrayas de la Sala).

- 6.5.1.2.** La participación de las autoridades ambientales en la elaboración de dicho plan es previa, tal y como se desprende de los artículos 10 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Así por ejemplo, el citado artículo 10 dispone que son normas de superior jerarquía las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, y que por ende, deben ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar los planes de ordenamiento territorial. Indica expresamente que las normas expedidas por las autoridades ambientales en lo atinente con el ordenamiento espacial del territorio y las limitaciones derivadas de la zonificación del uso del suelo constituyen un límite para la elaboración de los mencionados planes, pero siempre circunscrito a los aspectos ambientales. Así mismo, señala que las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por las Corporaciones Autónomas Regionales son imperativas cuando quiera que el Concejo Municipal se encuentre en proceso de elaboración y adopción del POT respectivo. El precepto en cita es del siguiente tenor:

“Artículo 10º.- 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.” (Subrayas y resaltado de la Sala).

Lo anterior es determinante dado que el artículo 12 *ibídem*¹⁴ señala como componente estructural la necesidad de que el POT contenga las áreas de reserva

¹⁴ “**Artículo 12º.- Contenido del componente general del plan de ordenamiento.** El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

(...)

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:

2.1. Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

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, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

y conservación de recursos naturales, aspecto al que necesariamente contribuyen en su precisión las autoridades ambientales en la anotada vinculación previa.

La Ley 388 de 1997 previó que fuesen las administraciones distritales o municipales quienes adoptaran el plan con el concurso democrático de los entes que pudieran coadyuvar la organización de su territorio; e incluso, distinguió el caso en el cual los entes territoriales no lo efectuaran en el plazo allí previsto, caso en el cual también contarían para su formulación con el apoyo de, entre otros, las Corporaciones Autónomas Regionales en lo de su competencia; veamos:

“Artículo 23º.- Formulación de los planes de ordenamiento territorial. En un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las administraciones municipales y distritales con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley. En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

En la formulación, adecuación y ajuste de los planes de ordenamiento se tendrá en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.

Parágrafo.- En los municipios en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta Ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingeominas y las áreas metropolitanas, para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia.

Igualmente las oficinas de planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes en la elaboración del plan.” (Subrayas de la Sala).

Para mayor claridad sobre la etapa de participación en la expedición de los POT de las autoridades ambientales, en concreto de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Ley 388 de 1997 dispuso de manera expresa que antes de la

presentación del proyecto del POT al Concejo, debería surtir un procedimiento de concertación y consulta que se describe a continuación:

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”.

Tal disposición fue modificada posteriormente por el artículo 1 de la Ley 507 de 1999 para prorrogar el plazo visto en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997 para la adopción de los POT, y realizar las precisiones que se transcriben en lo pertinente al caso que nos ocupa:

“Artículo 1. Prorrógase el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 31 de diciembre de 1999.

Parágrafo 4. El Gobierno Nacional deberá implementar un plan de asistencia técnica a través de la coordinación interinstitucional de los respectivos Ministerios y entidades gubernamentales, las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales, para capacitar y prestar asistencia técnica en los procesos de formulación y articulación de los planes de ordenamiento territorial y en especial para los municipios que presenten mayores dificultades en el proceso. Las entidades gubernamentales involucradas en el proceso pondrán a disposición de los municipios y distritos los recursos de información y asistencia técnica necesarios para el éxito de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Parágrafo 5. En los municipios y distritos en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, el Ingeominas y las áreas metropolitanas para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las concertaciones del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia.

Las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a los cincuenta mil (50.000) habitantes en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo 6. El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. Una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la

Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este párrafo.

Parágrafo 7. *Una vez que las autoridades de Planeación, considere viable el Proyecto de Plan Parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito concerten los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia para lo cual dispondrá de ocho (8) días hábiles. y se continuará con lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997.*

Es claro entonces que, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Legislador, las Corporaciones Autónomas Regionales así como el Ministerio de Ambiente, están facultados para participar en la proyección de los Planes de Ordenamiento Territorial en las materias y con los límites de la competencia que para el efecto asigna la Ley y los reglamentos; es decir, que al momento de construir las directrices que van a formar parte del POT, los entes territoriales deben saber qué áreas hacen parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado o de conservación de suelos de modo que ajusten la normativa a tales espacios territoriales especiales.

6.5.2. Competencia de las autoridades ambientales

6.5.2.1. Competencia concurrente

6.5.2.1.1. La competencia de las autoridades ambientales en materia de usos del suelo deviene de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 99 de 1993, en cuyo texto se afirma que el Estado deberá regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, de modo que se garantice su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

En consonancia con ello, el artículo 5º, que describe las funciones del Ministerio de Ambiente, dispone en su numeral 12 que a dicho ente le corresponde: *“Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el*

ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial”.

A su turno, el numeral 16 del artículo 31 ibídem que contiene las funciones de las CAR, orienta la labor de reglamentación de uso y funcionamiento del suelo manera exclusiva a los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y a los parques naturales de carácter regional. La norma reza así:

“Artículo 31. Funciones. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

16) *Reservar, alinderar, administrar o, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.”* (Subrayas y resaltado de la Sala)

Tal previsión normativa es apenas lógica, si se tiene en cuenta que son las autoridades ambientales las conocedoras de las particularidades de territorios especiales como los contenidos en la norma, a efectos de precisar el uso de los suelos allí comprendidos.

6.4.1.2. Sobre el punto la Sección Primera ya había asumido una posición que en la presente providencia pasa a precisarse, dado el alcance de las normas que se han enlistado, para concluir que, si bien, las mencionadas autoridades tienen competencias en la definición o reglamentación de los usos del suelo, tal atribución se enmarca en el desarrollo de su competencia ambiental y sobre zonas específicas consignadas en el ordenamiento jurídico, en atención al principio de legalidad que rige las actuaciones de la Administración consagrado en el artículo 6º Superior.

La sentencia a que se alude fue aprobada por esta Sección el 20 de mayo de 2004 y definió el proceso identificado con el número 25000-23-24-000-2000-00359-01 (7033)¹⁵, en la cual se prohijó íntegramente la providencia del 12 de

¹⁵ Con ponencia del Magistrado Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

marzo de 1998 expedida en el expediente 4302¹⁶ y se trajo a colación también la postura esgrimida en la proferida el 17 de abril de 1997 en el proceso número 3959¹⁷. Veamos los argumentos allí vertidos:

“2. Despejado lo anterior, debe analizarse la eventualidad de la inconstitucionalidad sobreviniente de dicho Acuerdo [Acuerdo No. 016 del 2 de septiembre de 1998, proferido por la Corporación Autónoma Regional de los ríos Bogotá, Ubaté y Suarez], por violación del artículo 313, numeral 7, de la Constitución Política, el cual prescribe:

“Artículo 313.- Corresponde a los concejos:

“1. ...

“7. Reglamentar los usos del suelo...”

(...)

la reglamentación de los usos del suelo en los municipios no es una cuestión aislada, sino que forma parte de la política ambiental colombiana, desde luego que el uso del suelo es parte del medio ambiente, el cual involucra factores como la flora, la fauna, la riqueza marina, los recursos hídricos, etc., y constituye un elemento prioritario, dentro de la Constitución, para la acción del Estado.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-354 de 16 de octubre de 1996 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, expediente D-1171), al declarar la exequibilidad del inciso 3 del artículo 61 de la ley 99 de 1993, expresó:

“El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central.

“La protección del medio ambiente, de conformidad con lo establecido, entre otros, por los artículos 8, 79 y 80 de la C.P., en principio es responsabilidad del Estado. En verdad existe una relación de interdependencia entre los distintos ecosistemas, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales; ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el Constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados, según éstos tengan una proyección nacional o local”

Es así como la Constitución, en un plexo normativo, impone al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8); consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y como un deber del Estado, proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica (art. 79); atribuye al Estado la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales,

¹⁶ Con ponencia del Magistrado Juan Alberto Polo Figueroa.

¹⁷ Con ponencia del Magistrado Manuel Santiago Urueta Ayola.

para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80); y asigna la dirección general de la economía al Estado y le ordena intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo (art. 334).

Dentro de esa facultad de intervención, la ley 99 de 1993 crea el Sistema Nacional Ambiental, como un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permitan poner en marcha los principios generales ambientales. Dentro de esas instituciones se hallan el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Regionales y los Municipios o Distritos, cuyas competencias en materia ambiental, está definida por la ley.

Al efecto, el artículo 1° de la ley 99 de 1993, que señala los principios que debe seguir la política ambiental colombiana, establece, en el numeral 14, que “Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física”.

Dentro de esa estructuración, definitoria a la vez de competencias, al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde “expedir y actualizar el estatuto de zonificación del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales..” (art. 5, núm. 12, ley 99 de 1.993), entendiéndose por ordenamiento ambiental del territorio, la función del Estado de “regular el proceso de diseño y planificación del uso del territorio” y de los recursos naturales renovables, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible (art. 7° ibídem).

Las Corporaciones Regionales, por su parte, están encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables (art. 23 ibídem) y, dentro de ese marco, ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos de agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables.(art. 31, núm.12 ibídem); y “reservar, alinear o sustraer...los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos..” (art. 31, núm. 16 ibídem).

Al concejo municipal le corresponde, finalmente, “reglamentar” los usos del suelo. Sobre el alcance de esta facultad reglamentaria la Corte Constitucional, en la sentencia C-534, citada, dijo que deberán ejercerla,

“...con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes, a las cuales les corresponde dicha función “por mandato de la Constitución y de la ley”, pues fueron designadas para el efecto por el Constituyente, artículo 208 de la C.P., y por el legislador a través de la ley 99 de 1993, en desarrollo de la facultad de intervención que para las materias específicas a las que se refieren los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, le atribuyó categóricamente el Constituyente al Estado, en el artículo 334 de la Carta Política.”

También dijo la Corte al respecto:

“...si lo que el Constituyente otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico dentro de su territorio, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la ley o leyes que regulen dichas materias, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de las

mismas, siendo tal competencia más o menos amplia en unos u otros municipios, según la importancia, por su impacto, del manejo de su ecosistema en los ecosistemas regionales y nacional.

“La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.

“Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P.”.

Finalmente, que:

“Ahora bien, siendo la explotación racional de los recursos naturales y la adecuada utilización de los suelos, materias inherentes a dichos propósitos, que, como tales, se destacan en el artículo 334 superior como objetivos específicos de regulación por parte del Estado, ella, la regulación, no puede entenderse como un obstáculo para que los municipios reglamenten dichas materias en sus respectivas jurisdicciones. En efecto, esta competencia reglamentaria, como es obvio, recae sobre un objeto específico de superior jerarquía y la reglamentación que de la misma produzca el gobierno en desarrollo de la potestad que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la carta, lo que hace que esa actividad esté supeditada a su contenido, no pudiendo el agente encargado de reglamentarla, el respectivo concejo municipal, desvirtuarlo, desbordarlo o desconocerlo, sin violar no sólo el marco legal que condiciona su actividad, sino el ordenamiento superior. Esa actividad legislativa cumple entonces dos importantes cometidos : de una parte le permite al Estado desarrollar el mandato consignado en el artículo 334 superior, y de otra sirve de sustento y viabiliza el cumplimiento de las funciones asignadas a los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., **de reglamentar en sus respectivas jurisdicciones, con base en la ley y en los reglamentos que sobre la misma expida el gobierno nacional, la regulación que emane del legislador y de las entidades públicas destacadas por éste para el efecto, sobre uso del suelo y protección del patrimonio ecológico**” (destaca la Sala).

De este modo si las entidades o instituciones que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental deben estructurarse teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física, la conclusión de ello es la de que la regulación y el manejo de los usos del suelo no es cuestión exclusiva de los municipios, sino que a éstos les corresponde apenas la reglamentación de las regulaciones nacionales sobre uso del suelo, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente y por las Corporaciones Autónomas Regionales, en cabal aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que consagra el artículo 288 de la Constitución.

(...)

3. Esta concepción acerca del manejo de uso del suelo encuentra un antecedente inmediato en la sentencia proferida por esta misma Sección el 17 de abril de 1997, Consejero Ponente, Dr. Manuel S. Urueta Ayola, exp. núm. 3959, actor, Constructora El Portal Limitada, donde se trató igualmente el tema de si la reglamentación de los usos del suelo es exclusiva de los municipios o, si por el contrario, podía entenderse compartida con otros organismos del Estado, concretamente y para el caso que se analizaba, con las áreas metropolitanas, frente a la afirmación del allí demandante de que el citado canon constitucional otorga a los concejos municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo, sin hacer distinción de si hace parte o no de un área metropolitana.

En dicha sentencia se concluyó en que la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural, de conformidad con el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, es competencia de los concejos municipales, sin desconocer que las áreas metropolitanas comparten dicha reglamentación respecto de los municipios que hacen parte de ella.

Con similar criterio puede sostenerse que si bien la reglamentación de los usos del suelo de los municipios comprendidos dentro de la jurisdicción de una Corporación Autónoma Regional corresponde a sus respectivos concejos, ella debe sujetarse a “las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales” que expida el Ministerio del Ambiente y a las decisiones que, dentro de sus competencias, la ley permita adoptar a las Corporaciones Autónomas Regionales en punto a la administración de los recursos naturales, como el agua de los ríos y de sus cuencas”¹⁸.

Como se observa, el acto demandado en aquella oportunidad fue expedido con el fin de que se tuvieran en cuenta las disposiciones allí contenidas para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, es decir, en manera alguna se estaba adoptando por medio del Acuerdo allí impugnado normas que definían el uso de los suelos de naturaleza imperativa, sino que hacía parte del proceso de concertación democrática al que fue sometido este tipo de actuaciones de los Municipios y Distritos.

Lo anterior, impone resaltar la importancia del principio de autonomía territorial de que gozan estos últimos entes, aspecto que fue debidamente analizado de la forma que se enuncia a continuación por la Sala Plena de esta Corporación:

- **Elementos que componen el núcleo esencial de la autonomía territorial**
- *Potestad para gobernarse por autoridades propias*

¹⁸ Sentencia de 12 de marzo de 1998, expediente núm. 4302, consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa.

En cuanto a la potestad para gobernarse por autoridades propias expresó que “con el reconocimiento de esta facultad de las entidades territoriales, **el constituyente de 1991 buscó la ruptura de las tutelas jerárquicas, y permitir a los territorios gobernarse por funcionarios elegidos por sus propios habitantes. Las autoridades propias** previstas por la Constitución para los departamentos son **las asambleas** (artículo 299 C.P.) y **el gobernador** (artículo 303 C.P.), mientras en el municipio son el **concejo** (artículo 312 C.P.) y el **alcalde** (314 C.P.), entre otras.” (Se destaca)

Es decir, esta facultad se trata del derecho que tienen los ciudadanos que habitan la respectiva entidad territorial a elegir a sus propias autoridades, a sus propios gobernantes. La Carta Política de 1991 incorporó la elección popular de gobernadores y ratificó el mismo sistema para los alcaldes, el cual había sido introducido en la reforma constitucional de 1986.

- Potestad para ejercer las competencias que les corresponden

En relación con la facultad para ejercer las competencias que les corresponden, en la sentencia en cita, la Corte Constitucional manifestó:

“El artículo 298 C.P. reconoce la autonomía de los departamentos “para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”. A su turno, el artículo 311 C.P. dispone que el municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, “(...) le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”, es decir, es encargado de las responsabilidades más importantes en material de servicios y promoción del desarrollo. Además, es importante mencionar que fue un propósito deliberado de los constituyentes descentralizar la prestación de los servicios de salud y educación, fundamentales para la construcción de capital humano y para la erradicación de la pobreza.

A su vez, la Corte Constitucional ha entendido que en virtud del derecho de las entidades territoriales a gestionar sus intereses, éstas tienen por ejemplo la potestad de expedir regulaciones **sobre los asuntos particulares de su competencia, dentro de los parámetros que señale la ley. En este orden de ideas, la intervención del poder central en los asuntos locales debe ser excepcional y debe estar plenamente justificada.**” (Se subraya y se resalta)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial define en su artículo 26 las competencias como: “Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia **la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.**”

Respecto de las entidades territoriales, la Constitución hizo un reparto exhaustivo de competencias, en especial, para los departamentos y los municipios; **no sucedió lo mismo con los Distritos, las provincias y las regiones.**

En cuanto a los municipios, la Constitución Política les atribuye competencias en diversos artículos. El 287 establece una serie de funciones para las entidades territoriales en general, y los artículos 311, 313 y 315 hacen una

enumeración taxativa de sus funciones. Por su parte, para el caso de los Departamentos, estas competencias están previstas en los artículos 298, 300, 301, 302 y 305 de la Constitución Política.

En relación con los Departamentos, el artículo 298 constitucional establece que éstos tienen autonomía para la administración de sus asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Estos entes territoriales ejercen funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la administración municipal, actúan como intermediarios entre el orden nacional y el municipal, y prestan los servicios que determinen la Constitución y la ley.

Los Municipios, de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 1333 de 1986, tienen por finalidad prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación afectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

En cuanto a los Distritos, para el caso de Bogotá, la Constitución Política establece un régimen especial dentro del título de la organización territorial y determina que es la Capital de la República. De conformidad con el artículo 322 constitucional, al Concejo Distrital le corresponde dividir el territorio en localidades y asignar las funciones y competencias de éstas. Igualmente, le asigna a las autoridades Distritales la función de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito. Las demás competencias del Distrito Capital están señaladas en el Decreto 1421 de 1993.

- Potestad para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales

En relación con la posibilidad para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y para participar en las rentas nacionales, la Corte Constitucional en la citada sentencia C-010 de 2013¹⁹, indicó:

“Para hacer efectiva la descentralización y la autonomía, la Constitución previó una amplia gama de recursos dirigidos a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, pues sólo de esta forma podrían cumplir los amplios cometidos que les encargó el constituyente. En otras palabras, para los constituyentes de 1991 era claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones – mayores- que les fueron atribuidas y que impactan directamente en la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza. Esta preocupación quedó expresamente plasmada en el artículo 356 C.P., según el cual “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

- Potestad para administrar sus recursos

Por último, en torno a la potestad para administrar sus propios recursos la sentencia en cita indicó:

“Esta prerrogativa de las entidades territoriales tiene al menos tres objetivos fundamentales: (i) permitirles cumplir sus funciones de acuerdo con la Constitución y la ley, (ii) planear y promover el desarrollo local, y (iii) contribuir a la democratización de las decisiones económicas. Sobre este último punto se manifestó durante

¹⁹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

los debates de la Asamblea Nacional Constituyente: “[l]as gentes quieren ser protagonistas mayores en las decisiones relativas al uso de los dineros públicos. Perciben, claramente, que la democratización política tiene que ir acompañada de una democratización de las decisiones económicas. Consideran, dentro de una nueva concepción, que sus municipios y departamentos son socios en la gran tarea de desarrollo del país” (Se destaca)²⁰.

No se desconoce entonces una competencia concurrente entre las autoridades municipales y distritales y las ambientales, pero en los precisos términos que ordena la normativa descrita y en los aspectos propios de las atribuciones que le han sido conferidas, circunstancia que así entendida lleva a que la Sala analice el caso a luz de lo expuesto.

6.4.1.3. En relación con las cuencas hidrográficas

Ahora bien, es menester precisar si las cuencas hidrográficas hacen parte de alguno de esos espacios de territorio en los cuales las CAR tiene competencia exclusiva para el manejo y reglamentación del suelo, para lo cual la Sala revisará el Decreto 1729 de 2002, *“Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo primero define dicha figura como: *“Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”*.

La ordenación y declaratoria de existencia de dichas cuencas corresponde a la respectiva autoridad ambiental según lo dispone el artículo 7 ibídem, cuyos planes de manejo deben ser aprobados mediante acto administrativo (artículo 8 ibídem), disposición ésta que constituye norma de superior jerarquía y *“determinante de los planes de ordenamiento territorial”*, según lo ordena el inciso del artículo 17 ibídem, cuando reitera el contenido del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 sobre el punto. Veamos el contenido de esa disposición:

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2018, proferida en el proceso identificado con el número 11001-03-15-000-2008-01255-00.

“Artículo 17. Jerarquía normativa. Las normas sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables previstos en un plan de ordenación de una cuenca, priman sobre las disposiciones generales dispuestas en otro ordenamiento administrativo, en las reglamentaciones de corrientes, o establecidas en los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones ambientales otorgadas antes de entrar en vigencia el respectivo plan de ordenación y manejo.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica constituye norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial”.

Al respecto, lo que entiende la Sala es que el plan de ordenación de las cuencas hidrográficas debe ser implementado, incorporado o valorado al momento de formular el plan de ordenamiento correspondiente, esto es, de manera previa a su expedición en aplicación de las directrices que tuvo a bien imponer el Congreso de la República en esta materia como producto del proceso de concertación ya descrito.

En parte alguna de dicho Decreto se incluyen las mencionadas cuencas hidrográficas como parte de los distritos de manejo integrado o de conservación de suelos, o de las reservas forestales o parques naturales, cuestión que lleva a concluir que las normas sobre el manejo y administración de este recurso hídrico no conllevan la reglamentación del uso del suelo circundante a la zona que atraviesa, puesto que no existe, se reitera, una atribución en ese sentido, pues lo que pretende la ordenación de la cuenca es la preservación del recurso y a ello se circunscribe la tarea de la Corporación Autónoma Regional, que tiene, por supuesto la carga de establecer la relación causal entre las medidas que adopta y el fin buscado, para no comprometer la autonomía territorial constitucionalmente reconocida.

6.5. Caso concreto

De todo lo expuesto se advierte con claridad que la intención de Cortolima fue reglamentar el uso del suelo de los entes territoriales que atraviesa la Cuenca Hidrográfica del Río Coello, llegando incluso a abarcar la totalidad del municipio de Cajamarca (artículo segundo citado), circunstancia para la cual no se encontraba investida de competencia alguna, dado que, de una parte, el objeto de la reglamentación no corresponde a un distrito de manejo integrado, o uno de conservación de suelo, ni una reserva forestal o parque natural regional; y de otra, no se expidió para que hiciera parte del proceso de formación del Plan de

Ordenamiento Territorial de los Municipios de Cajamarca, Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira.

En otras palabras, está invadiendo la autonomía territorial, cuyo núcleo esencial se entiende como: “(...) *aquel reducto mínimo, indisponible por parte del legislador, que consiste en la facultad de las entidades territoriales de gestionar sus propios intereses, el cual se delimita mediante las potestades previstas en el artículo 287 de la Constitución Política; esto es: (i) gobernarse por sus propias autoridades; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales*”²¹.

Bajo tales premisas, la Sala encuentra plenamente acreditado el cargo de falta de competencia que adujo la demandante y acompañó el Ministerio Público, siendo necesario agregar que los fundamentos normativos que invoca para proferir el Acuerdo No. 026 de 2007 no resultan en lo más mínimo pertinentes, dado que ni el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993²² ni el artículo 8 del Decreto 1729 de 2002 radican en las Corporaciones Autónomas Regionales la facultad de expedir de manera autónoma e independiente reglamentos del uso del suelo en la manera que lo llevó a cabo Cortolima, como quiera que, no se trata de ninguno de los supuestos tantas veces citados contenidos en la norma legal enunciada y tampoco puede deducirse lo propio de la norma reglamentaria, puesto que lo único que allí se dispone es que el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica debe ser adoptado por acto administrativo por la autoridad competente, circunstancia que, tal y como lo advirtió la accionante, ya aconteció para el caso del Río Coello con la aprobación del Acuerdo No. 032 del 9 de noviembre de 2006, a través de la cual la demandada “(...) *adopta el Plan de*

²¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2018, proferida en el proceso identificado con el número 11001-03-15-000-2008-01255-00.

²² “**Artículo 31. Funciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

16) Reservar, alinderar, administrar o, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.” (Subrayas y resaltado de la Sala)

Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello y dicta otras disposiciones”.

Para mayor claridad se transcribe el artículo 8 del Decreto 1729 de 2002:

Artículo 8°. Aprobación del plan. *Los planes de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica común serán aprobados mediante acto administrativo por la respectiva comisión conjunta, en los demás casos, por la respectiva autoridad ambiental competente.*

En este escenario, es preciso compartir el concepto emitido por el Ministerio Público, y por supuesto, el análisis planteado por el demandante, y en consecuencia, resulta procedente declarar la nulidad del Acuerdo No. 026 del 13 de noviembre de 2007, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS USOS DEL SUELO ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA MAYOR DEL RIO COELLO (ZONIFICACIÓN AMBIENTAL Y ECONÓMICA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”²³, expedido por Cortolima.

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

FALLA:

PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: En consecuencia, **DECRETAR** la nulidad del Acuerdo No. 026 del 13 de noviembre de 2007, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS USOS DEL SUELO ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA MAYOR DEL RIO COELLO (ZONIFICACIÓN AMBIENTAL Y ECONÓMICA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”²⁴ expedido por Cortolima, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 12 de julio de 2018.

²³ Folio 11 del Cuaderno Principal.

²⁴ Folio 11 del Cuaderno Principal.



HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado