



**ASUNTOS TERRITORIALES – Plan de ordenamiento / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Trámite para su formulación y adopción / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Instancias de concertación y consulta / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Su modificación debe estar sometida al mismo procedimiento previsto para su aprobación. Artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997 / MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – No se agotaron las etapas de concertación y consulta ciudadana antes de la aprobación del acuerdo. Nulidad / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

Para la Sala, de conformidad con las pruebas que se aportaron al expediente, la parte demandada no acreditó que cumplió con las etapas de concertación y consulta ciudadana que exige la ley para la aprobación del Acuerdo núm. 005 de 2004 acusado. La Sala enfatiza que mediante autos de 3 de marzo de 2015; 2 de diciembre de 2015; y 28 de febrero de 2019; los magistrados ponentes de la Sección Primera del Consejo de Estado ordenaron requerir a la parte demandada para que aportara al expediente la prueba por medio de la cual acreditara "[...] el cumplimiento de la etapa de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana dentro del procedimiento administrativo que dio lugar a la expedición del Acuerdo núm. 5 de 19 de julio de 2004 [...]"; sin que a la fecha haya aportado las pruebas solicitadas, es decir, no demostró que para la expedición del acto demandado se respetaron las etapas de concertación y consulta ciudadana. La normativa y la jurisprudencia son diáfanas en cuanto a que las etapas citadas supra, tanto para la expedición del POT, como para su revisión, son de obligatorio cumplimiento, por lo que de no llevarse a cabo estas o cualquiera de las etapas previas para la aprobación de un POT, constituye un vicio que conlleva su nulidad. Además de lo anterior, el a quo dio certeza de haberse cumplido la etapa de consulta ciudadana porque aquella se adelantó dentro del procedimiento para la expedición de la licencia ambiental que se le concedió al relleno sanitario de Santa Marta, desconociendo que esa consulta se realizó para un trámite y ante una autoridad diferente (CORPAMAG) a las de la administración de Santa Marta, únicas competentes para revisar y modificar el POT, y quienes incumplieron las etapas de concertación y consulta. [...] La Sala observa que dentro del Acuerdo núm. 005 de 2000 no se estableció norma que permita su revisión; y aunque con la expedición de la Ley 810 se puede entender que dicha revisión, en especial del contenido estructural a largo plazo, se puede llevar a cabo cuando se inicie una nueva administración, es decir, cada cuatro años, lo cierto es que aquella sigue sujeta al mismo procedimiento para la aprobación del POT y que en el caso concreto la parte demandada no demostró haber cumplido. [...] La Sala tampoco desconoce que desde el año 1998 la Administración de Santa Marta venía realizando las gestiones pertinentes para la construcción del nuevo relleno sanitario en el sector de Palangana; sin embargo, cuando en el año 2000 el Concejo Distrital creó el Parque Natural Bondigua, dentro del cual se encuentra el sector de Palangana, y afectó el suelo como zona de protección, obligaba a las autoridades locales a que, para modificar el POT mediante el Acuerdo núm. 005 de 2004, previamente cumplieran con las etapas de concertación y consulta ciudadana, lo que no sucedió.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 NUMERAL 7 / LEY 9 DE 1989 – ARTÍCULO 5 / LEY 9 DE 1989 – ARTÍCULO 6 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 3 NUMERAL 2 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 4 / LEY 388



---

Núm. único de radicación: 47001 23 31 000 2004 01980 01  
Demandante: Gabriel Ángel López López

DE 1997 – ARTICULO 8 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 9 / LEY 388 DE 1997 –  
ARTICULO 11 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 12 / / LEY 388 DE 1997 –  
ARTICULO 15 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 22 / LEY 388 DE 1997 –  
ARTICULO 24 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 28 / LEY 810 DE 2013 –  
ARTÍCULO 12

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 005 DE 2004 (19 de julio) CONCEJO DEL  
DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA (Anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 47001-23-31-000-2004-01980-01**

**Actor: GABRIEL ÁNGEL LÓPEZ LÓPEZ**

**Demandado: DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA  
MARTA**

**Referencia: Acción de nulidad**

**Asunto: Reiteración jurisprudencial - Revisión del Plan de Ordenamiento  
Territorial - Incumplimiento de las etapas de concertación interinstitucional y  
consulta ciudadana ante de su aprobación constituyen vicio de  
procedimiento**

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 3 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

La presente sentencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

#### **I. ANTECEDENTES**



## La demanda

1. El señor Gabriel Ángel López López, en adelante la parte demandante, por intermedio de apoderado, presentó demanda<sup>1</sup> contra el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84<sup>2</sup> del Decreto 01 de 2 de enero de 1984<sup>3</sup>, en lo sucesivo Código Contencioso Administrativo.

## Pretensiones

2. La parte demandante solicitó como pretensiones de la demanda lo siguiente:

*"[...] 1.1. Que se declare nulo el Acuerdo 005 de Julio 19 de 2004 expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta.*

*1.2. Que se declare nulo el Artículo Primero del Acuerdo Distrital 005 de Julio 19 de 2004 expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta en la parte que desafecta el uso de espacio público, de suelo de protección y de parque natural de un predio denominado CALDERITO I, y su zona de amortiguamiento dentro del Parque Natural Distrital Bondigua cuyo texto cuestionado es el siguiente: Desafectase el Uso de Espacio Público, de suelo de protección y de Parque Natural de un predio y su zona de amortiguamiento, tal como lo establece el Decreto Nacional 1713 de 2002, **localizado dentro del Parque Natural Distrital Bondigua, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo 005 de 2000.** El predio objeto de la desafectación se denomina el CALDERITO 1, y se encuentra ubicado en la Vereda de Palangana [...]*

<sup>1</sup> Folios 3 a 10 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>2</sup> "[...] **ARTÍCULO 84. ACCIÓN DE NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

*Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro [...]*".

<sup>3</sup> Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo



1.3. *Que se declare nulo el Artículo Segundo del Acuerdo Distrital 005 de Julio 19 de 2004 expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta en la parte que ordena el cambio y adopta como uso del suelo del predio EL CALDERITO I, el de relleno sanitario, cuyo texto cuestionado es el siguiente: **Ordénase el cambio de uso del suelo de protección, Conservación y Parque Natural, propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo Distrital No. 005 de 2000 al predio denominado EL CALDERITO 1 [...]***. (Destacado de la Sala)

### Presupuestos fácticos

3. La parte demandante fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

3.1. El Concejo de Santa Marta, mediante el Acuerdo núm. 005 de 30 de mayo de 2000, aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, en el que creó el Parque Natural Bondigua como suelo de protección por sus características ambientales.

3.2. En el POT no se estableció que el uso del suelo del Parque Natural Bondigua sería compatible con la disposición final de residuos sólidos.

3.3. La Corporación Autónoma Regional del Magdalena, en adelante CORPAMAG, mediante la Resolución núm. 1581 de 17 de noviembre de 2000<sup>4</sup>, otorgó licencia ambiental a Santa Marta para que construyera en una parte del área del Parque Natural Bondigua el relleno sanitario de la ciudad.

3.4. El Concejo de Santa Marta, por iniciativa del Alcalde, expidió el Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004<sup>5</sup>, donde dispuso: i) “[...] *Desafectase el uso de espacio público, de suelo de protección y de Parque Natural de un predio y su zona de amortiguamiento, tal como lo establece el Decreto Nacional 1713 de 2002*”<sup>6</sup>,

<sup>4</sup> “[...] *Por medio de la cual se otorga Licencia Ambiental a la Alcaldía del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y a INTERASEO S.A. E.S.P. para la construcción y operación de un relleno sanitario [...]*”.

<sup>5</sup> En el párrafo del artículo 9.º del Acuerdo núm. 005 de 2004 se dispuso: “[...] *La Dirección de Planeación o la oficina que haga sus veces tendrá que comunicar en un término de diez (10) días hábiles al Concejo Distrital de Santa Marta, cuáles fueron los artículos y planos modificados del Acuerdo No. 005 del 2000 o Plan de Ordenamiento Territorial en virtud de las disposiciones aprobadas en este Acuerdo [...]*”.



localizado dentro del Parque Natural Distrital Bondigua, **de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo 005 de 2000**. El predio objeto de la desafectación se denomina el CALDERITO 1 y se encuentra ubicado en la Vereda de Palangana [...]; y ii) “[...] Ordénase el cambio de uso del suelo de protección, conservación y Parque Natural, **propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo Distrital No. 005 de 2000 al predio denominado el CALDERITO 1, ubicado en la Vereda de Palangana [...]**”. (Destacado de la Sala)

### **Normas violadas**

4. La parte demandante invocó en su escrito como normas violadas las siguientes:

- Artículos 2.º, 29 y 79 de la Constitución Política.
- Artículos 15 numeral 1.5; 24, 25 y 28 numeral 4.º de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>7</sup>.
- Artículo 2.º de la Ley 507 de 28 de julio de 1999<sup>8</sup>.
- Artículo 6.º de la Ley 9ª de 11 de enero de 1989<sup>9</sup>.
- Artículo 4.º del Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998<sup>10</sup>.

### **Concepto de violación**

5. La parte demandante como concepto de violación expuso los siguientes cargos:

#### **Expedición irregular**

5.1. Indicó que los artículos 24 y 25 de la Ley 388 prevén que los planes de ordenamiento territorial necesariamente deben cumplir con dos trámites; i) concertación interinstitucional y ii) consulta ciudadana; el primero dirigido a

---

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos".

<sup>7</sup> Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.



concertar con las autoridades competentes los asuntos ambientales; el segundo a que se realicen audiencias y convocatorias públicas para que se escuche a la comunidad y participen las juntas administradoras locales y de esa manera consolidar un POT fruto de una discusión democrática y técnica atendiendo su misión de orientar el desarrollo físico de un territorio y el uso del suelo.

5.2. Expresó que el numeral 4.º del artículo 28 de la Ley 388 establece que los POT “[...] *estarán sometidos al procedimiento previsto para su aprobación y sustentarse en ciertos parámetros e indicadores [...]*”.

5.3. Aseguró que el Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004 se expidió por el Concejo de Santa Marta sin haber cumplido las etapas de concertación y consulta ciudadana. Que esta omisión vulneró el artículo 79 de la Constitución Política donde se garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que afecten el medio ambiente; más aún cuando mediante el acto administrativo cuestionado se sustrajo del espacio público una parte del área del Parque Natural Bondigua.

### **Infracción de las normas en que debía fundarse**

5.4. Afirmó que por ley en los POT se debe establecer un componente general; constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; en este componente, de conformidad con el numeral 2.2 del numeral 2.º del artículo 12 de la Ley 388 se deben señalar: “[...] *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 [...]*”.

5.5. Sostuvo que en el numeral 1.º del artículo 28<sup>11</sup> *ibidem* se determinó que el contenido estructural del POT debe tener una vigencia mínima entre dos y tres

---

<sup>11</sup> “[...] **ARTÍCULO 28. VIGENCIA Y REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:



periodos constitucionales de la administración municipal; es decir, de 6 a 9 años contados a partir de la fecha de su expedición.

5.6. Manifestó que cuando en el Acuerdo núm. 005 de 2000 se estableció como suelo de protección el Parque Natural Bondigua, dentro del cual se encuentra el predio CALDERITO 1<sup>12</sup>, esa afectación hace parte del componente estructural del POT y, a la vez, constituye una norma urbanística estructural de conformidad con el numeral 1.5 del artículo 15<sup>13</sup> de la Ley 388; entonces, estaba sujeta a un tiempo de vigencia, así como a un procedimiento especial para que se pudiera modificar; sin embargo, la Administración de Santa Marta no respetó la normativa porque: i) no se presentaba una situación excepcional que permitiera revisar el POT; y ii)

---

1. <Ver Notas del Editor> *El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo\* el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones [...]*”.

<sup>12</sup> En el acto administrativo demandado el predio desafectado se denomina “CALDERITO 1”.

<sup>13</sup> “[...] **ARTÍCULO 15. NORMAS URBANÍSTICAS.** Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

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

#### 1. Normas urbanísticas estructurales

*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:*

[...]

1.5 *Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación [...]*”.



para el año 2004, no había transcurrido el término previsto en la ley para que se pudiera revisar el POT.

5.7. Indicó que se desconoció el contenido de los artículos 6.º de la Ley 9ª de 1989<sup>14</sup> y 4.º del Decreto 1504 de 1998<sup>15</sup>, porque los parques naturales están considerados bienes de uso público; siendo así, cuando el Concejo de Santa Marta cambió el uso del suelo del Parque Natural Bondigua, en específico para el predio CALDERITO 1, por ley tenía que sustituirlo por otro de similares características, lo que no sucedió.

### **Contestación de la demanda<sup>16</sup>**

6. El apoderado del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta presentó escrito extemporáneo que denominó “contestación de la demanda”.

### **El trámite del proceso, en primera instancia**

7. Mediante auto de 19 de noviembre de 2004, el *A quo* admitió la demanda y negó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado<sup>17</sup>.

8. Por auto de 9 de marzo dio apertura al periodo probatorio, para lo cual tuvo como pruebas los documentos que se aportaron con la demanda<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> “[...] **Artículo 6º.-** El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.

*El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes. Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito [...]”.*

<sup>15</sup> “[...] **Artículo 4.-** El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público no podrá ser variado sino por los concejos municipales o distritales a través de los planes de ordenamiento territorial, o de los instrumentos que los desarrollen aprobados por la autoridad competente, **siempre que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalentes o superiores.** La sustitución debe efectuarse atendiendo criterios, entre otros, de calidad, accesibilidad y localización [...]” (Destacado de la Sala)

<sup>16</sup> Folios 12 y 13 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>17</sup> Folios 46 y 47 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>18</sup> Folio 58 del cuaderno núm. 1 del expediente.





9. Mediante auto de 18 de mayo de 2007 cerró el periodo probatorio y ordenó correr traslado a las partes, por el término de 10 días, para que presentaran los alegatos de conclusión por escrito<sup>19</sup>.

10. Por medio de auto proferido el 4 de julio de 2008<sup>20</sup>; reiterado con auto proferido el 22 de agosto de 2008<sup>21</sup>, de oficio se ordenó requerir a la parte demandada para que informara, entre otros asuntos “[...] 1.2. Si la revisión del POT referenciada en el numeral 1 se llevó a cabo como lo **contempla el artículo 28 numeral 4 Ley 388 de 1997, es decir, sometido al mismo procedimiento previsto para su aprobación en tratándose de la dinámica de ajustes de los usos del suelo. En caso de considerar que no aplica la anterior normatividad sustentar las razones en que se apoyan. [...] 1.3.1. Indicar si se realizaron las convocatorias públicas para la discusión de la modificación objeto de revisión y se surtieron las audiencias con las juntas administradoras locales [...]”**. (Destacado de la Sala)

### **Sentencia apelada<sup>22</sup>**

11. El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante la sentencia proferida el 3 de septiembre de 2008, en primera instancia, resolvió lo siguiente:

*“[...] 1º) NIÉGUENSE las pretensiones [...]”*

12. Para el efecto, precisó que la parte demandada en 1998 inició los estudios técnicos para construir el relleno sanitario Palangana; año en que solicitó licencia ambiental a CORPAMAG, entidad que: i) admitió la solicitud el 7 de septiembre de 1998; y, ii) dispuso celebrar una audiencia pública, la que después de 3 intentos fallidos finalmente se llevó a cabo el 9 de mayo de 2000.

---

<sup>19</sup> Folio 62 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>20</sup> Folios 65 a 68 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>21</sup> Folios 75 a 77 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>22</sup> Folios 124 a 141 del cuaderno núm. 1 del expediente.



13. Señaló que en el artículo 207 del Acuerdo núm. 005 de 2000, por medio del cual se expidió el POT de Santa Marta, se estableció como una obligación de la administración distrital construir el relleno sanitario.

14. Destacó que CORPAMAG otorgó la licencia ambiental mediante la Resolución núm. 1581 de 17 de noviembre de 2000; acto contra el que se interpuso recurso de apelación y que resolvió el Ministerio del Medio Ambiente<sup>23</sup>, a través de la Resolución núm. 0672 de 22 de julio de 2002, en el sentido de confirmar la Resolución núm. 1581 y ordenar incorporar esa decisión al artículo 207 del Acuerdo núm. 005 de 2000.

15. Aclaró que el 28 de diciembre de 2001, la administración de Santa Marta, mediante la escritura pública núm. 6765, otorgada en la Notaría 12 del Círculo de Medellín, formalizó la compra del predio CALDERITO 1.

16. Indicó que mediante el Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004 se desafectó el predio citado, instituido desde el año 2000 en el POT de Santa Marta como parque natural.

17. Atendiendo lo anterior, se refirió al artículo 28 de la Ley 388, para sostener que el trámite de revisión estaba sujeto al mismo procedimiento dispuesto para la aprobación de un plan de ordenamiento territorial, en el cual se preveían las etapas de concertación y consulta ciudadana de los artículos 24 y 25 *ibidem*.

18. Sostuvo que en el Acuerdo núm. 005 de 2000, POT de Santa Marta, el Parque Natural Bondigua quedó inserto en las normas urbanísticas estructurales por corresponder a un área de reserva natural; entonces, el carácter de norma urbanística estructural impedía que el uso del suelo del parque natural se modificara, “[...] *excepto al vencimiento del periodo constitucional* [...]”.

19. Expresó que no obstante lo anterior, de las pruebas advertía que el procedimiento de concertación y consulta sí se cumplió; además, que CORPAMAG emitió un concepto que hacía “[...] *las veces de autorización, en razón a que es necesario recordar que esa institución dio las directrices para la*

<sup>23</sup> Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



*implementación del relleno sanitario expedida por resolución 581 (sic) de fecha 17 de noviembre de 2000, y en la misma dio un término de 5 años para efectuar el plan, lo cual da muestra de su aprobación para la revisión del POT y la desafectación del suelo [...]”.* (Destacado de la Sala)

20. Consideró que “[...] *la licencia ambiental del relleno sanitario se solicitó y en la mayoría del desarrollo de su trámite se evacuó por completo de manera preliminar a la expedición del POT, situación que genera un criterio de permanencia el cual prevalece por encima de la desafectación del suelo como parque natural [...]”.*

21. Concluyó que aun cuando en el POT aprobado en el año 2000, se incluyó el Parque Natural Bondigua, sector CALDERITO 1, en suelo de protección especial, lo que impedía revisar el POT antes de que venciera el periodo constitucional, el cambio de destinación del uso del suelo era indispensable para garantizar la prestación del servicio de aseo; la aplicación de las políticas de salubridad; y evitar una emergencia ambiental por el cierre inminente del anterior relleno sanitario.

22. Destacó que CORPAMAG, la U.A.E. del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Medio Ambiente, certificaron que el proyecto autorizado se encontraba fuera del Parque Nacional Tayrona por lo que era ambientalmente viable el cambio de uso del suelo; indicó, además, que si bien no se aportó prueba de que se haya sustituido el predio CALDERITO 1 por otro equivalente, no se podía afirmar “[...] *que el acto mediante el cual se realizó la desafectación del suelo era ilegal, pues la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1594 de 1998, así no lo prevén, ni preceptúan la omisión de esta so pena de ilegalidad del acto [...]”.*

#### **Recurso de apelación<sup>24</sup>**

23. La parte demandante, interpuso recurso de apelación contra la decisión proferida, en primera instancia.

24. La parte demandante, dentro del término que se le concedió en segunda

---

<sup>24</sup> Folios 144 del cuaderno núm. 1 del expediente.



instancia para sustentar el recurso de apelación<sup>25</sup>, expresó lo siguiente:

24.1. Que las normas urbanísticas estructurales de un POT no se pueden modificar salvo en el trámite de su revisión, sujeto al mismo procedimiento que establece la ley para la aprobación de un plan de ordenamiento territorial; sin embargo, para la expedición del Acuerdo núm. 005 de 2004 no se cumplieron las etapas de concertación y consulta ciudadana.

24.2. Insistió, sin mayor explicación, en que las normas previstas en el contenido estructural de los POT tienen una vigencia mínima de 3 periodos constitucionales de las administraciones municipales o distritales.

24.3. Destacó que mediante el acto administrativo demandado se revisó y modificó el POT de Santa Marta aprobado en el año 2000 mediante el Acuerdo núm. 005, desafectando el uso del suelo de un parque natural; por tanto, se debió “[...] *garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que afectaban el medio ambiente [...]*”.

24.4. Enfatizó que “[...] *la tramitación del Proyecto de Acuerdo que culminó con la expedición del acto administrativo local cuestionado, se hizo en forma irregular al no observarse las formalidades previas de concertación interinstitucional y consulta ciudadana exigido para las revisiones del contenido del Plan de Ordenamiento Territorial [...]*”.

24.5. Expresó que los POT tienen un componente estructural en el que se deben incluir las normas de contenido ambiental, las áreas de reserva y las medidas para su protección, cuya vigencia mínima no se podía desconocer por las autoridades administrativas de Santa Marta.

24.6. Resaltó que, además de lo anterior, las autoridades no cumplieron con el mandato de sustituir el predio desafectado con uno de iguales o similares características en los términos previstos en los artículos 6.º de la Ley 9ª y 4.º del Decreto 1504, razones suficientes para que se declare la nulidad del acto

---

<sup>25</sup> La Magistrada sustanciadora de la Sección Primera del Consejo de Estado, profirió el auto de 28 de julio de 2009, en el que ordenó correr traslado a la parte demandante para que sustentara el recurso. (Fl. 6 del cuaderno núm. 2 del expediente)



administrativo demandado.

### **Alegatos de conclusión, en segunda instancia**

25. El Despacho sustanciador, mediante providencia de 21 de noviembre de 2018<sup>26</sup>, ordenó que, en el término de diez (10) días, las partes presentaran los alegatos por escrito y vencido dicho término se surtiera el traslado al Ministerio Público. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

26. La Sala procederá al estudio de: i) la competencia de la Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado; ii) el acto administrativo acusado; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales sobre la modificación de los usos del suelo previstos en los POT; v) el acervo y análisis probatorios; y vi) el análisis del caso concreto.

### **Competencia de la Sala**

27. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia<sup>27</sup>; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 58 de 15 de septiembre de 1999<sup>28</sup>, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

28. Agotados los trámites inherentes al proceso de nulidad de que trata este asunto y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso *sub lite*.

<sup>26</sup> Folio 17 del cuaderno núm. 2 del expediente.

<sup>27</sup> “[...] **ARTÍCULO 129. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión [...]”.

<sup>28</sup> Norma vigente para la fecha en que se admitió el recurso de apelación que la parte demandante interpuso contra la sentencia proferida en primera instancia.



## Acto administrativo acusado

29. El acto administrativo acusado en el presente asunto es el siguiente:

29.1. El Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004<sup>29</sup>, del cual se destaca lo siguiente:

**“[...] ACUERDO No. 005  
(19 JUL. 2004)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES  
PARCIALES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SE  
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES<sup>30</sup>”**

**EL CONCEJO DEL DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E  
HISTÓRICO DE SANTA MARTA**, en uso de sus facultades  
Constitucionales y legales y en especial las consignadas en el Numeral  
3.7 y 9 del Artículo 313 de la Carta Política, en concordancia con lo  
señalado en el Artículo 33 de la Ley 136 de 1.994; la Ley 9ª de 1989;  
Ley 388 de 1.997 y sus Decretos Reglamentarios 1052 de 10 de Junio  
de 1.998 y 1504 de 1.998; así como lo dispuesto en la Ley 810 de 2003.

### **ACUERDA TÍTULO I**

**DE LA DESAFECTACIÓN DE UN SECTOR LOCALIZADO DENTRO  
DEL ÁREA DEFINIDA COMO PARQUE NATURAL DISTRITAL  
BONDIGUA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT**

### **CAPÍTULO I**

#### **DEL CAMBIO DEL USO DEL SUELO DE UN PREDIO**

**ARTÍCULO PRIMERO:- Desafectase el Uso de Espacio Público, de  
suelo de protección y de Parque Natural de un predio y su zona de  
amortiguamiento, tal como lo establece el Decreto Nacional 1713 de  
2002, localizado dentro del Parque Natural Distrital Bondigua, de  
conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT,  
adoptado mediante el Acuerdo 005 de 2000. El predio objeto de la**

<sup>29</sup> Folios 23 y 24 del cuaderno núm. 1 del expediente. Suscrito por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil.

<sup>30</sup> A pesar del título asignado al acto administrativo demandado, de su contenido y de la exposición de motivos que sirvió para su expedición, es claro que con él se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta aprobado mediante el Acuerdo núm. 0005 de 2000, en lo relacionado con el uso del suelo de una parte del área del Parque Natural Bondigua; así como lo relativo a las licencias para la construcción del relleno sanitario.



*desafectación se denomina el CALDERITO 1, y se encuentra ubicado en la Vereda de Palangana, jurisdicción del Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, Departamento del Magdalena, y se delimita físicamente de la siguiente manera: [...]*

## **CAPÍTULO II**

### **DE LOS USOS DEL SUELO PROPUESTOS**

**ARTÍCULO SEGUNDO:-** *Ordénase el cambio de uso del suelo de protección, Conservación y Parque Natural, propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo Distrital No. 005 de 2000 al predio denominado CALDERITO 1, ubicado en la Vereda de Palangana, jurisdicción del Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, departamento del Magdalena, el cual se delimita físicamente tal como está expuesto en el artículo anterior.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:-** *En consideración a la modificación de que hace alusión el presente Acuerdo, **adoptase como Usos del Suelo** del predio descrito en el Artículo Primero, como principal relleno sanitario.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO:-** *Ordénase en consecuencia la **modificación de los Planos del Plan de Ordenamiento Territorial para que se ajusten a lo establecido en el presente Acuerdo [...]**".*  
(Destacado y subrayado de la Sala)

### **Problema jurídico**

30. Corresponde a la Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, con fundamento en la demanda, la contestación a la demanda, el recurso de apelación y las pruebas legal y válidamente aportadas al expediente, determinar:

30.1. Si es procedente o no declarar la nulidad del Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004 citado *supra* por: i) haberse expedido de manera irregular y con desconocimiento de las normas superiores en que debía fundarse, atendiendo a que se incumplieron los trámites previos de concertación y consulta ciudadana exigidos en la ley para revisar y modificar el plan de ordenamiento territorial<sup>31</sup> de Santa Marta; ii) violar las reglas de vigencia previstas en la ley para revisar y modificar el componente estructural de los planes de ordenamiento territorial; y, iii)

<sup>31</sup> Aprobado mediante el Acuerdo núm. 005 de 2000.



no disponer el canje o sustitución del predio CALDERITO 1 por otro bien de similares características.

### **El marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales sobre la modificación de los usos del suelo previstos en los planes de ordenamiento territorial**

31. Visto el numeral 7.º del artículo 313 de la Constitución Política, en el que se señala que corresponde a los concejos municipales “[...] **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 [...]” (Destacado de la Sala).

32. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 9ª de 1989, donde se define el espacio público como “[...] el **conjunto de inmuebles públicos** y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, **destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes** [...]”; norma en la que se aclara que constituye espacio público “[...] **todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto** y conveniente y que constituyan, por consiguiente, **zonas para el uso o disfrute colectivo** [...]” (Destacado de la Sala).

33. Visto el artículo 6.º *ibidem*, vigente para la época de los hechos, el legislador determinó que el destino de un bien de uso público, incluido en el espacio público de las áreas urbanas o suburbanas de un municipio, no puede ser variado sino por los concejos municipales a iniciativa del Alcalde, siempre y cuando aquel se sustituya por otro de características equivalentes. La norma señala:

**[...] Artículo 6º.- El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes [...]** (Destacado de la Sala).



34. Acorde con lo anterior, la Ley 388, que dentro de sus objetivos tiene los de establecer los mecanismos que permitan y garanticen a los municipios ordenar su territorio; preservar y defender el patrimonio ecológico localizado en su territorio; velar por la creación y defensa del espacio público; y proteger el medio ambiente<sup>32</sup>; determinó en el numeral 2.º del artículo 3.<sup>033</sup> que el ordenamiento del territorio es una función pública para que se cumpla, entre otros, el siguiente fin: el proceso de cambio en el uso del suelo y su adecuación al interés común.

35. En ejercicio de esa y de las restantes actividades que conforman la acción urbanística, la Ley 388 establece en el artículo 4.º, sobre la participación democrática<sup>34</sup>, que las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben “[...] **fomentar la concertación** entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, **mediante la participación de los pobladores** y sus organizaciones [...]”; esta participación de la comunidad, tratándose de los planes de ordenamiento territorial y como lo determina la norma, puede desarrollarse de las siguientes maneras: i) mediante el ejercicio del derecho fundamental de petición;

<sup>32</sup> “[...] **Artículo 1º.- Objetivos.** La presente Ley tiene por objetivos:

[...]

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 [...]”.

<sup>33</sup> “[...] **Artículo 3º.- Función pública del urbanismo.** El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

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

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

<sup>34</sup> El artículo 4.º del Decreto núm. 879 de 13 de mayo de 1998, “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial”, sobre la participación democrática en el ordenamiento del territorio, prevé: “[...] **Artículo 4º.- Participación democrática en el ordenamiento del territorio.** En el proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones [...]”.



ii) la celebración de audiencias públicas; iii) la acción de cumplimiento; y iv) la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los POT. Indica la norma lo siguiente:

**“[...] Artículo 4º.- Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas **deberán fomentar la concertación** entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.**

*Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley.*

**La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos [...]** (Destacado de la Sala).

36. En consonancia con lo anterior, en el artículo 8.º de la ley citada *supra* se definió la acción urbanística como aquella “[...] referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio **y la intervención en los usos del suelo [...]**”; y se listó, a título enunciativo, como acciones urbanísticas que deben estar contenidas o autorizadas en los POT, las siguientes:

**“[...] Artículo 8º.- Acción urbanística. [...]**

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. **Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.**
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos,



*intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.*

**4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.**

*5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.*

*6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*

*7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.*

*8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.*

*9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.*

*10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.*

*11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.*

**12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.**

*13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.*

**14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.**

*15. Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011*

**Parágrafo.- Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial**



o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley [...]” (Destacado de la Sala).

37. La definición de plan de ordenamiento territorial al que se refiere la norma transcrita, se hizo en el artículo 9.º de la Ley 388, de la siguiente manera: “[...] 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** [...]”; en él se deben incluir obligatoriamente tres componentes (general, urbano y rural) determinados en el artículo 11 *ibidem*, de la siguiente manera:

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

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

38. De la norma transcrita, la Sala observa que el componente general de un POT debe estar constituido por: i) los objetivos; ii) las estrategias; y, iii) **el contenido estructural a largo plazo**; en el último, según el tenor del artículo 12<sup>35</sup> de la Ley

---

<sup>35</sup> “[...] **Artículo 12º.- Contenido del componente general del plan de ordenamiento.** El componente general del plan de ordenamiento deberá contener: [...]”

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

2.1. 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. .



388, se deberá establecer la estructura urbano-rural a intraurbana que se quiere alcanzar a **largo plazo**, en especial, en el contenido estructural las administraciones territoriales deben especificar, entre otros: el señalamiento de **las áreas de reserva** y de **las áreas de conservación**.

39. A su vez, las normas urbanísticas contenidas en los POT, definidas como las que “[...] *regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen su naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos negocios [...]*”<sup>36</sup>, conforme lo prevé el artículo 15 de la Ley 388 están jerarquizadas atendiendo los criterios de prevalencia allí especificados y en su contenido debe quedar establecido el procedimiento para su revisión, ajuste o modificación en congruencia con lo dispuesto en la norma, que en lo que interesa a este proceso señala:

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

### **1. Normas urbanísticas estructurales**

2.3. *La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.*

2.4. *La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.*

2.5. *La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente Ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran [...].”*

<sup>36</sup> Inciso primero del artículo 15 de la Ley 388 de 1997.



*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. **Prevalecen sobre las demás normas**, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, **las normas estructurales incluyen**, entre otras:*

1.1. *Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley*

1.2. *Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.*

1.3 *Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.*

1.4 *Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.*

1.5 *Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación [...]" (Destacado y subrayado de la Sala).*

40. Vistas las normas transcritas, la Sala observa que el contenido estructural del componente general de los POT, en relación con la normativa en la que se establezcan áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos y, en general, todas aquellas que conciernen al medio ambiente, por expresa disposición legal únicamente se pueden modificar en una oportunidad: en la revisión general del plan de acuerdo al procedimiento que para tal efecto de haya establecido en el POT; las restantes disposiciones pueden ser objeto de modificación en la revisión general o excepcionalmente antes por iniciativa del



alcalde municipal o distrital, siempre que existan motivos y estudios técnicos debidamente sustentados.

41. Visto el contenido del artículo 28 de la Ley 388, sobre la vigencia y revisión del POT, los parámetros que deben tener en cuenta los entes territoriales en estas materias son los siguientes:

**“[...] Artículo 28.- Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.** Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y **las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:**

**1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.**

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

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



*No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado [...]” (Destacado y subrayado de la Sala).*

42. Concordante con lo anterior, la Ley 810<sup>37</sup> de 13 de junio de 2013 en el artículo 12<sup>38</sup> dispuso que, por iniciativa de los alcaldes, los concejos municipales y distritales pueden revisar y hacer ajustes a los POT; disposición que en consonancia con los artículos 28 del Decreto núm. 879 de 13 de mayo de 1998<sup>39</sup>, sobre el ordenamiento del territorio municipal y distrital y los planes de ordenamiento territorial; y 1.<sup>040</sup> del Decreto 2079 de 25 de julio de 2003, sobre el procedimiento para aprobar las revisiones, vigentes para la época en que se expidió el acto administrativo acusado; dispusieron en su orden que “[...] **Para asegurar la participación comunal en el ordenamiento territorial, para la concertación y consulta del Plan y para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, se seguirá lo dispuesto por los artículo 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 [...]”**; y que las revisiones y ajustes al POT se deben someter a los mismos trámites de concertación y consulta previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 (Destacado de la Sala).

43. Vistos los artículos 22; 24<sup>41</sup>, numeral 4.<sup>0</sup>; y 28 de la Ley 388; sobre la **participación** comunal en el ordenamiento territorial; instancias de **concertación**

<sup>37</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

<sup>38</sup> “[...]” **ARTÍCULO 12.** Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

*Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde [...]”*

<sup>39</sup> Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.

<sup>40</sup> “[...]” **Artículo 1°.** Procedimiento para aprobar las revisiones. Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

**Parágrafo.** En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios [...]”

<sup>41</sup> “[...]” 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





y **consulta ciudadana**; y vigencia y revisión de los POT, el componente estructural de los POT está sujeto, para que pueda ser modificado, a un límite temporal y su revisión al cumplimiento de los mismos pasos del POT para su aprobación, entre estos, el de participación democrática, concertación y consulta ciudadana.

44. El Consejo de Estado se ha referido de manera consistente a los tópicos indicados en precedencia, de la siguiente manera:

44.1. Sentencia de 6 de marzo de 2003<sup>42</sup>: se discutió sobre el procedimiento de consulta ciudadana y a las asociaciones gremiales, concluyéndose que en el

---

*podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.*

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

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

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

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

*Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.*

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

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Exp. 2001-00100-01. C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.



trámite para la aprobación de un POT se desconoció el procedimiento que sobre este particular prevé la Ley 388, motivo para confirmar la sentencia que se profirió, en primera instancia, mediante la cual se declaró la nulidad del acto administrativo acusado. En concreto, se señaló:

*“[...] En los documentos obrantes en el expediente se encuentra Oficio 095 del 28 de febrero de 2001, suscrito por la Secretaria de Planeación Municipal en el cual consta:*

*En cuanto a si el Consejo Territorial de Planeación emitió concepto para la aprobación del POT previa presentación del proyecto del plan al concejo municipal, **le manifiesto que no existe en los archivos de planeación municipal, documento en que se demuestre concepto favorable o no de parte del consejo territorial de planeación.***

*En lo referente a si previa a la aprobación del POT se celebró el cabildo abierto establecido por la ley, le informo que en los archivos que se encuentran en esta dependencia, no existe documento que demuestre que el concejo municipal haya realizado el cabildo abierto antes de la aprobación del POT.*

*[...]*

*Esta instancia obligatoria no se cumplió por parte del concejo Municipal, según la constancia expedida.*

*Es muy importante insistir en la necesidad de que se cumpla con el debido trámite que debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas ya que, en materia del Plan de Ordenamiento Territorial, las instancias de participación de la comunidad y de los gremios en los estudios, debates y discusión de los Planes de Ordenamiento Territorial, se constituyen en etapa fundamental por tratarse de un asunto que concierne a toda la comunidad, participación democrática que constituye un derecho constitucionalmente reconocido.*

*[...]*

*En el Acta de Concertación N° 7, correspondiente a los días 15 y 16 de noviembre de 2000, se hizo alusión, en casi todos los puntos, a un “documento final que se presentará a la CVS”. Si bien existió concertación sobre varios de los puntos cuestionados, no existe prueba de haberse entregado oportunamente este documento final para su revisión y aprobación por parte de la CVS. En la parte final de dicha acta se lee:*

*”Se deja en firme que el acto administrativo que expedirá la Corporación se hará una vez la administración municipal entregue un ejemplar del*



*POTM debidamente editado, una copia en medio magnético y la relación de mapas y planos en la escala solicitada y la relación de actas de concertación con la comunidad”.*

*Como se consignó en el oficio suscrito por el Director de la CVC y que se transcribió anteriormente, **la Alcaldía Municipal de Montería hizo entrega de las actas de concertación con la comunidades a esta Corporación el día 22 de enero de 2001, es decir, casi un mes de haberse expedido el Acuerdo 020 del 28 de diciembre de 2000.***

[...]

***Es evidente que tampoco se respetaron los términos previstos en la ley para las consultas con los gremios y la comunidad, tal como se desprende de las conclusiones de la mesa de trabajo celebrada los días 6, 7, 11 y 12 de diciembre de 2000, integrada por Camacol, Sociedad Cordobesa de Ingenieros, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Curadores Urbanos, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y asesores, en la cual manifiestan su inconformidad por el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 su Decreto Reglamentario 879 de 1998 ya que consideran escaso el tiempo de 20 días para leer, analizar y aconsejar lo plasmado durante 2 años en tres tomos.***

***La Sala encuentra que en este aspecto se ha desconocido la Ley 388 de 1997 que señala que la consulta democrática debe garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.***

[...]

***Al corroborarse que efectivamente se incumplió el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 para la expedición y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, se confirmará el fallo del Tribunal [...]” (Destacado de la Sala).***

44.2. Sentencia de 5 de abril de 2018<sup>43</sup>: se discutió la legalidad del Acuerdo 014 de 2011, por medio del cual se revisó y ajustó un POT, **por haber incumplido el procedimiento de concertación y consulta ciudadana.** Se concluyó que la ausencia de estas etapas viciaba el acto administrativo demandado, con los siguientes argumentos:

<sup>43</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Exp. 2004-00388-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Decisión proferida dentro del Plan de Descongestión suscrito con la Sección Primera del Consejo de Estado contenido en el Acuerdo núm. 357 del 5 de diciembre de 2017.



*[...] Para efectos del estudio del problema jurídico planteado, se debe señalar, en primer lugar, que en el considerando número 17 del Acuerdo 014 del 26 de diciembre de 2011 “Por el cual se revisa y se ajusta excepcionalmente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cogua, adoptado mediante el Acuerdo No. 022 de 2000”, **se dejó expresa constancia de que la administración municipal realizó el proceso de socialización con los gremios y comunidades de las áreas objeto de los ajustes.***

*En la sentencia de primera instancia **se declaró la nulidad del acto demandado sobre la base de considerar que el alcalde de municipio de Cogua inobservó el requisito atinente a la socialización del proyecto** de modificación a los habitantes del ente territorial, **pues, del análisis de las pruebas allegadas al expediente se constató que la comunidad no fue enterada de los ajustes excepcionales que se pretendían llevar a cabo.***

*Al respecto, es importante señalar que el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 contempla el procedimiento para que se surtan las instancias de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana, previamente a la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial al concejo distrital o municipal.*

*La norma en mención es como a la letra sigue: [...]*

*Por su parte, el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004 “Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997” prevé la modificación excepcional de las normas urbanísticas contenidas en el POT, **la cual podrá hacerse en cualquier momento a iniciativa del alcalde municipal siempre y cuando estén demostrados técnicamente los motivos que la originan**, norma cuyo texto es como se transcribe a continuación: [...]*

*Con el acto administrativo acusado, el Concejo Municipal de Cogua revisa y ajusta excepcionalmente el PBOT, adoptado mediante el Acuerdo No. 022 de 2000, en razón de la incorporación de nuevas normas urbanísticas por parte del gobierno nacional. De esta manera, el Concejo Municipal de Cogua consideró que el PBOT debía estar ajustado a la reglamentación en referencia, con miras a lograr el desarrollo social, económico y territorial del municipio.*

***Ahora bien, el artículo 7 antes citado es claro en establecer que las revisiones al POT deben someterse al mismo procedimiento previsto para su aprobación, es decir que, para el caso que se analiza, se deben llevar a cabo las concertaciones interinstitucionales y las consultas a la ciudadanía, para cuyo propósito la administración municipal debe poner en marcha los mecanismos pertinentes dirigidos a lograr la difusión del proyecto de acuerdo.***



*Señaló el apelante que previamente a la aprobación del Acuerdo 014 de 2011, la Alcaldía Municipal de Cogua gestionó todos los mecanismos necesarios para obtener la concertación interinstitucional y difundir el proyecto de modificación a la ciudadanía con el fin de que manifestaran las observaciones e hicieran las recomendaciones que tuvieran frente al mismo.*

[...]

*En cuanto a la afirmación consignada en el recurso de alzada referente a que el tribunal de instancia no valoró la documentación que pone de presente que la comunidad tuvo conocimiento de las modificaciones al proyecto, pues, varios propietarios de predios rurales solicitaron a la Secretaría de Planeación que el uso del suelo se modificara a urbano, **es importante precisar que dicha documentación no acredita, en modo alguno, que la administración municipal hubiera socializado con la comunidad las modificaciones excepcionales del PBOT, en la medida en que solo aparecen unas pocas peticiones en el sentido indicado, sin que ello signifique que a la comunidad en general se le hizo partícipe de los ajustes ya referidos, a través de los distintos mecanismos de difusión oficiales, tal como lo exige el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.***

*En efecto, **en el expediente no aparece ningún elemento de prueba que acredite que se surtió el proceso de socialización, específicamente, respecto de la ciudadanía y de las agremiaciones presentes en la región,** pues, si bien en la declaración rendida por el señor Enrique Rozo Cortés, se insistió en que se realizaron distintas reuniones con la comunidad para escuchar los comentarios que surgieran del proyecto de modificación, lo cierto es que la manifestación realizada no es concordante con la documentación que da cuenta de la falta de socialización del proyecto.*

*Por otro lado, el testimonio del señor Luis Fernando Calle Correa fue reiterativo en señalar que la comunidad tuvo conocimiento de la existencia del proyecto a través del canal de televisión comunitario; sin embargo, esa afirmación no se corresponde con la certificación expedida por el canal comunitario en la que se indicó expresamente: “Que el día 28 de diciembre de 2011, se publicó en el canal comunitario el Acuerdo Municipal No. 14 de diciembre 26 de 2011 “por medio del cual se revisa y ajusta excepcionalmente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cogua, adoptado mediante el Acuerdo No. 022 de 2000”.*

***En esos términos, la certificación da cuenta del hecho de que la comunidad fue enterada del contenido del Acuerdo 014 de 2011 pero de dicho documento no es posible inferir que la comunidad haya tenido conocimiento previo de las modificaciones excepcionales que se realizarían al PBOT.***



*Por otro lado, respecto del oficio con radicación AME-4083 calendado 24 de noviembre de 2011 que, según el recurrente, acredita que se hizo el proceso de socialización con los representantes de los gremios de agricultura orgánica e industrial, estudiantes, concejo municipal, juntas de acción comunal e integrantes del Consejo Territorial de Planeación, se advierte que el documento en mención fue dirigido únicamente a estos últimos, de tal suerte que no existe certeza de que se haya surtido la difusión a las agremiaciones económicas ni tampoco a la comunidad en general.*

[...]

*Es importante recordar que el derecho de participación democrática se erige como un instrumento para que la ciudadanía se exprese e intervenga en las decisiones que atañen y afectan a todos, con la correlativa responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.*

[...]

*En ese contexto, se arriba a la conclusión de que el procedimiento de socialización a los gremios de la economía y a la comunidad en general para efectos de realizar los ajustes y modificaciones excepcionales al PBOT, constituye un requisito de inexorable cumplimiento para la adopción de la decisión en tal sentido, de tal suerte que su inobservancia presupone una irregularidad insaneable en el proceso de formación del acto administrativo que lo vicia de ilegalidad.*

*Adicionalmente, el Acuerdo 014 de 2011 adolece del vicio de falsedad en los motivos bajo la premisa de que en el considerando número 17 de esa decisión se indicó, expresamente, que la administración municipal había realizado el proceso de socialización con los gremios y las comunidades de las áreas del municipio objeto de los ajustes al PBOT cuando lo cierto es que, como ya se explicó con suficiencia, los mecanismos dirigidos al cumplimiento de tal propósito nunca se gestionaron, luego es claro que no existe correspondencia entre los motivos aducidos y la decisión adoptada [...]" (Destacado de la Sala)*

44.3. Auto de 6 de septiembre de 2018<sup>44</sup>, donde esta Sección confirmó la medida cautelar de suspensión provisional (parcial) de los efectos del Acuerdo núm. 287 de 2015, por medio del cual se expidió en POT. En la providencia se indicó:

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Exp. 2017-00048-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

*“[...] De otro lado, el Concejo Municipal de Villavicencio, sustenta su recurso en el hecho consistente en que dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997; sin embargo, dicha norma establece dos mecanismos previos a la presentación del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, **la concertación y la consulta**, al señalar que [...]. 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 [...]**”. (Destacado del texto)*

***La concertación interinstitucional, entendida como un acuerdo entre dos o más entidades sobre un asunto y del otro, la consulta ciudadana, concebida como una invitación realizada a los particulares para participar en las toma de decisiones del gobierno, resultan, entonces, atapas obligatorias antes de la adopción del POT [...]**” (Destacado y subrayado de la Sala).*

44.4. Por su parte la Corte Constitucional en la sentencia C-192 de 20 de abril de 2016<sup>45</sup>, refiriéndose a los planes de ordenamiento territorial, indicó:

*“[...] La importancia de las reglas del uso del suelo en la delimitación del alcance del derecho de propiedad y, en particular, de la facultad de usar los bienes inmuebles, por un lado, y la trascendencia de la planeación urbana mediante la adopción y aplicación de instrumentos que permitan asegurar un desarrollo armónico de las ciudades, por otro, impone concluir que a pesar de que no existe un derecho a la intangibilidad o permanencia indefinida de las normas que disciplinan los usos del suelo, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, **sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo, respeten estrictamente las reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común** (arts. 1º, 58 y 82).*

***El referido derecho a que las decisiones emitidas por las autoridades nacionales o territoriales, según el caso, que impliquen la modificación de los usos del suelo y que puedan afectar a licenciatarios y propietarios, se ajusten a las normas vigentes y sean debidamente motivadas, constituye un desarrollo directo de la cláusula de Estado Social (art. 1º), del principio de legalidad (art. 6º) y de los principios de transparencia y publicidad que rigen la actuación de las autoridades públicas (art. 209).***

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Exp. D-10974. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



***Esta garantía impone que la aprobación y modificación de las normas relativas a los usos del suelo en los POTD satisfagan las condiciones previstas para ello. Luego, si esas decisiones tienen la capacidad de alterar las manifestaciones centrales del derecho a la propiedad en tanto pueden llegar a afectar contenidos fundamentales de las facultades bajo las cuales se ejercita, deberá asegurarse su estricta sujeción a las normas superiores y, por ello, considerando el régimen jurídico vigente, las autoridades competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales, han de actuar teniendo en cuenta (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POTD y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificadorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997).***

***La Ley ha previsto periodos mínimos de vigencia de los planes de ordenamiento -que oscilan entre cuatro (4), ocho (8) y doce (12) años según el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2 de Ley 902 de 2004- a fin de asegurar un mínimo grado de estabilidad que haga posible a los particulares desarrollar, en condiciones de certidumbre, los diferentes proyectos familiares, educativos o comerciales. Por la misma razón, esto es, por los efectos que puede tener la modificación de las reglas de uso del suelo en el derecho de propiedad, dicha variación debe fundarse siempre en razones vinculadas al interés público, social o común, es decir, no cualquier razón, de conformidad con los artículos 1º, 58 y 82 de la Carta.***

***En el mismo sentido el numeral 4º del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 indica, en su redacción vigente, que “las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macro proyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.” Así las cosas, decisiones que se adoptan en esta materia si bien tienen componentes políticos vinculados a la manera en que se comprende la organización del territorio y la relación de cada uno de sus elementos, no pueden ser caprichosas, inmotivadas o apoyadas en intereses particulares [...]” (Destacado de la Sala).***





45. Las decisiones jurisprudenciales transcritas destacan la obligatoriedad de la concertación interinstitucional y consulta ciudadana y de cada una de las etapas del procedimiento previo y de los requisitos que establece la ley para la expedición de un POT.

46. Atendiendo lo dispuesto en la normativa señalada *supra* y de los apartes jurisprudenciales transcritos, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

46.1. Por disposición constitucional corresponde a los concejos municipales reglamentar el uso del suelo dentro de los límites que se fijan en la ley. En ejercicio de esta facultad, las corporaciones municipales pueden establecer en el POT zonas de protección ambiental; las que harán parte del espacio público destinado a la satisfacción de las necesidades colectivas y respecto de las cuales prevalece el interés general sobre el particular.

46.2. La reglamentación del uso del suelo se debe adoptar mediante la expedición de un Plan de Ordenamiento Territorial - POT, en el que se deben incluir las acciones urbanísticas; entendidas como las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención del uso del suelo y dentro de las cuales se deben identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental de los municipios.

46.3. Los POT necesariamente deben estar compuestos por los siguientes componentes: i) **general**, que estará constituido por los objetivos, las estrategias y los contenidos estructurales a largo plazo; ii) **urbano**, constituido por las políticas, acciones, programas y las normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y iii) rural, integrado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal.

46.4. El contenido estructural a largo plazo es el de mayor jerarquía en el POT; en él se deben especificar las áreas de reserva y de conservación. De acuerdo a lo previsto en el numeral 1.5 del numeral 1.º del artículo 15 de la Ley 388, estas no pueden ser modificadas salvo en el momento de la revisión general del POT.



46.5. El contenido estructural del POT, en los términos del numeral 1.º del artículo 28 de la Ley 388, debe tener una vigencia mínima de tres periodos constitucionales de la administración municipal o distrital; es decir, 12 años atendiendo lo dispuesto en el artículo 314 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3.º del Acto Legislativo 2 de 2002, según el cual los alcaldes serán elegidos popularmente para periodos institucionales de 4 años; sin embargo, la ley autoriza la posibilidad de revisar el POT cuando se inicia una nueva administración.

46.6. La revisión por ley está sujeta al mismo procedimiento previsto para el trámite y aprobación del POT.

46.7. Este procedimiento especial, contenido para el año 2004 en diferentes leyes y decretos, señala que antes de que se presente el proyecto de POT al concejo municipal o distrital se debe cumplir el trámite de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana de la siguiente manera: i) el proyecto de acuerdo se debe someter a consideración de la Corporación Autónoma Regional o de la autoridad ambiental correspondiente para que lo apruebe en los asuntos exclusivamente ambientales; ii) se deberá cumplir una etapa de concertación con la Junta Metropolitana en el caso de los municipios que sean parte de áreas metropolitanas; iii) revisado el proyecto por la autoridad ambiental y metropolitana se debe someter el proyecto a consideración del consejo territorial de planeación para que emita concepto formule recomendaciones en un plazo de 30 días; iv) durante el periodo de revisión del proyecto de plan por las autoridades ambientales, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación; la administración municipal o distrital debe solicitar: “[...] **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 [...]**” (Destacado de la Sala).



46.8. Las administraciones municipales y distritales deben establecer mecanismos de publicidad y de difusión del proyecto de POT para que se garantice su conocimiento y de esa manera permitir la participación de la ciudadanía: la consulta democrática se debe garantizar en todas las fases del POT, incluida su revisión.

46.9. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha entendido que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos de procedimiento previstos en la ley para la aprobación de un POT constituye un vicio de procedimiento que origina la nulidad del acto administrativo.

### **El acervo y análisis probatorios**

47. La Sala procederá a apreciar y valorar, en conjunto, las pruebas aportadas por las partes, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 187<sup>46</sup> del Código de Procedimiento Civil; en concordancia con el artículo 176<sup>47</sup> del Código General del Proceso, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con el problema jurídico planteado, en los siguientes términos:

47.1. En el caso *sub examine* se aportó por la Secretaría de Planeación Distrital de la Alcaldía de Santa Marta una copia del Acuerdo núm. 005 de 30 de mayo de 2000, ***POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SANTA MARTA “JATE MATUNA” 2000-2009***<sup>48</sup>.

47.2. De acuerdo con los documentos obrantes en el cuaderno núm. 1 del expediente, la Sala observa que mediante el Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de

<sup>46</sup> “[...] **ARTÍCULO 187. Apreciación de las pruebas.** Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos [...]”.

<sup>47</sup> “[...] **ARTÍCULO 176. APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS.** Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

*El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba [...]”.*

<sup>48</sup> Folios 6 a 143 del único cuaderno anexo al expediente.



2004<sup>49</sup>, el Concejo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, estableció directrices parciales en materia de ordenamiento territorial y en relación con el otorgamiento de licencias ambientales y de construcción, para lo cual: i) desafectó del espacio público; del suelo de protección y de parque natural; 51 hectáreas del Parque Natural Distrital Bondigua constituido mediante el Acuerdo núm. 005 del 2000 citado *supra*; ii) modificó el uso del suelo de las 51 hectáreas del Parque Natural citado *supra*, conocidas como predio CALDERITO 1 ubicado en la Vereda Palangana y adoptó su uso principal para relleno sanitario; ordenó incorporar las decisiones al POT de Santa Marta; introdujo modificaciones relacionadas con las licencias de construcción para la construcción del relleno sanitario; y, por último, iii) ordenó “[...] a la Dirección de Planeación implementar el procedimiento administrativo y técnico de rigor a fin de modificar y corregir los planos del Plan de Ordenamiento Territorial POT, que como consecuencia de los establecido en el presente Acuerdo resultaren afectados [...]”.

47.3. Gaceta Distrital de Santa Marta de 19 de julio de 2004<sup>50</sup>, edición 25, donde se publicó el Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004.

47.4. Oficio DG-0826 de 1 de octubre de 2004<sup>51</sup>, suscrito por el Director de CORPOMAG, en el que para dar respuesta a una petición que le presentó la Red de Veeduría Ciudadana, Medio Ambiente Río Manzanares y Bahía de Santa Marta, le manifestó: “[...] que la Corporación Autónoma Regional del Magdalena “CORPOMAG” no hizo concertación en el trámite del acuerdo No. 005 del 19 de julio de 2004 relacionado con la modificación del uso de suelo “PARQUE DISTRITAL BONDIGUA”. La actuación de este Ente Corporativo se limitó a expedir previa solicitud elevada ante la misma mediante oficio No. 1461 de calenda 02 de julio de 2004, suscrito por la señora SANDRA RUBIANO LEYTON, en su condición de Secretaria de Planeación del Distrito Turístico, cultural e Histórico de Santa Marta, Concepto Técnico, **en el cual considera como viable la modificación del suelo para el sector de Palangana [...]**” (Destacado de la Sala).

<sup>49</sup> Folios 12 a 19 del cuaderno núm. 1 del expediente. “**POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARCIALES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”.

<sup>50</sup> Folios 21 a 23 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>51</sup> Folio 25 del cuaderno núm. 1 del expediente.



47.5. Copia autenticada del documento denominado “*CONCEPTO PARA LA MODIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO EN LOS SECTORES DE PALANGANA, SAN PEDRO ALEJANDRINO Y BAVARIA*”, donde CORPOMAG indica: “[...] *Revisado el uso propuesto en el POT del Distrito de Santa Marta, 2000-2009 para los sitios de Palangana, Bavaria y San Pedro Alejandrino y evaluada la propuesta de modificación del uso del suelo presentada por la Dra. Sandra Rubiano Layton en calidad de Secretaria de Planeación del Distrito de Santa Marta y dado que las obras y actividades que se tiene proyectados en los sectores indicados, siempre que se implementen mediante parámetros ambientales que garanticen la preservación y conservación del entorno intervenido y propendan por el bien general es viable ambientalmente modificar los usos del suelo para estos sectores de la siguiente manera; Palangana: Saneamiento Básico - Relleno sanitario en 52 Ha. [...]*”.

47.6. Acta de exposición de motivos del Acuerdo núm. 005 de **2004**<sup>52</sup>, en la que se indicó: i) que el Parque Natural Bondigua, ubicado en el sector de Palangana, no es de naturaleza nacional sino Distrital, por lo que la reglamentación del suelo es competencia exclusiva de Santa Marta; ii) que los estudios técnicos señalaron como viable la ubicación del relleno sanitario en el sector de Palangana; iii) CORPAMAG expidió la Resolución núm. 1581 de noviembre de **2000**, confirmada por el Ministerio de Ambiente mediante la Resolución núm. 0672 de **2002**, por medio de las cuales se otorgó licencia ambiental para el proyecto; iv) que a pesar de existir licencia ambiental, en el Acuerdo núm. 005 de 2000 no se “[...] *incluyó en la zona el uso del suelo correspondiente [...]*”; v) que en el procedimiento administrativo **para la expedición de la licencia ambiental** se permitió la participación de la comunidad de Santa Marta; se realizaron “[...] *4 mesas de trabajo [...]*” y un Consejo Comunal en la comuna 5; y la defensoría del Pueblo realizó una audiencia pública; vi) que en el POT se determinó la obligación de construir un nuevo relleno sanitario que debía ser el “[...] *resultado de la concertación entre el Gobierno Distrital, las autoridades ambientales y la comunidad Distrital [...]*”; vii) ante el cierre inminente del antiguo relleno sanitario y los diversos requerimientos “[...] *no hay alternativa distinta a la de aprobar a la mayor brevedad la localización y funcionamiento del Relleno Sanitario en el sector*”.

<sup>52</sup> Folios 27 a 43 del cuaderno núm. 1 del expediente.



*en donde se ha previsto [...]”; viii) que se debía dar cumplimiento a la sentencia de 19 de abril de 2004, que confirmó la sentencia de 3 de diciembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en la que se ordenó incorporar la Resolución núm. 672 de 2002 del Ministerio del Medio Ambiente al Acuerdo núm. 005 de 2000; ix) que el artículo 12 de la Ley 810, dispuso que los concejos municipales y distritales pueden revisar y hacer ajustes a los POT a iniciativa del alcalde, sin determinar limitación de tiempo alguna, por lo que se debía entender que la norma modificó las vigencias para revisar los POT previstas en el artículo 28 de la Ley 388; que tampoco era necesario sustituir el predio por otro de características y dimensiones equivalentes “[...] en razón a que el citado Artículo 12 de la Ley 810 de 2003, no le establece el Honorable Concejo, ningún límite a la facultad concedida para los efectos de la revisión al POT [...]”; x) la fecha límite de cierre del actual relleno sanitario es el 20 de julio de 2004, circunstancia de fuerza mayor que “[...] para esa misma fecha se tenga resuelto lo tocante al funcionamiento del nuevo relleno sanitario [...]”; xi) en el POT se afectó el Parque Natural Bondigua respeto del cual CORPAMAG otorgó licencia ambiental 4 meses antes de su aprobación y que confirmó el Ministerio del Medio Ambiente en el año 2002; xii) que la administración de Santa Marta realizó 4 mesas de trabajo y un consejo comunal “[...] en la búsqueda de un plan de contingencia que ofrezca una solución viable antes del 20 de julio y con lo cual **lograr la concertación de los intereses de la comunidad, el Distrito [...]**”; con idéntica finalidad el concejo municipal desarrolló una audiencia pública en la que participaron los ediles de la comuna 5; xiii) que con la actuación es claro que la propuesta hecha es la más viable; la única que se tiene a la mano y que se ha formulado de frente a la comunidad, sin que a la fecha se haya resuelto la continuidad de las obras de adecuación del predio escogido en Palangana debido a que “[...] el trámite no ha sido posible por la ausencia de la aprobación de la Corporación y **por los inconvenientes que se presentan por el uso del suelo asignado al Sector en el POT [...]**” (Destacado de la Sala).*

47.7. Oficio 4.1-23-05-2088 de 14 de agosto de 2008 de CORPAMAG<sup>53</sup>, por medio del cual le informó al Tribunal Administrativo del Magdalena que esa autoridad no participó en el proceso de aprobación de cambio del uso del suelo

<sup>53</sup> Folios 71 a 73 del cuaderno núm. 1 del expediente.



del Parque natural Bondigua y que la licencia ambiental que concedió a través de la Resolución núm. 1581 de 2000 al relleno sanitario se expidió de conformidad con el Decreto núm. 1753 de 3 de agosto de 1994<sup>54</sup>; aclaró que la licencia del Parque Natural Bondigua no la expidió CORPOMAG pero que concedió la licencia ambiental para el relleno por tratarse de una zona rural y existir concepto favorable de la Secretaría de Planeación, Control y Medio Ambiente de Santa Marta sobre la localización del proyecto.

47.8. Oficio núm. 3126 de 25 de agosto de 2008<sup>55</sup>, en el que la Secretaría de Planeación de Santa Marta le informa al Tribunal Administrativo del Magdalena que mediante la resolución núm. 1581 de 17 de noviembre de 2000 CORPOMAG otorgó licencia ambiental para construir el nuevo relleno sanitario de la ciudad en los términos dispuestos en el artículo 207 del Acuerdo núm. 005 de 2000.

47.9. Resolución núm. 1581 de 17 de noviembre de 2000, por medio de la cual CORPOMAG, por petición de 3 de julio de **1998** del Alcalde de Santa Marta, otorgó licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario de esa ciudad en un lote de terreno de aproximadamente 50 hectáreas.

47.10. Resolución núm. 0672 de 22 de julio de 2002<sup>56</sup>, por medio de la cual el Ministerio del Medio Ambiente confirmó parcialmente la Resolución núm. 1581 de 17 de noviembre de 2000, en cuanto otorgó licencia ambiental al relleno sanitario y le ordenó a la administración de Santa Marta que “[...] *El presente acto debe incorporarse en el Acuerdo 005/2000, tal como se estipula en el artículo 207 con el objeto de complementar la obligación en él contenida [...]*”.

47.11. Copia de la Escritura núm. 9765 de 28 de diciembre de **2001**<sup>57</sup>, otorgada en la Notaría 12 del Círculo de Medellín, por medio de la cual se adquirió el predio denominado CALDERITO 1 ubicado en la Vereda Palangana de la ciudad de Santa Marta con un área aproximada de 50 hectáreas y 9640 metros cuadrados.

---

54 Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

55 Folios 80 y 81 del cuaderno núm. 1 del expediente.

56 Folios 11 a 115 del cuaderno núm. 1 del expediente.

57 Folios 102 a 105 del cuaderno núm. 1 del expediente.



47.12. Concepto favorable del año 1998, expedido por la Secretaría de Planeación, Control y Medio Ambiente de Santa Marta, a la construcción del nuevo relleno sanitario.

47.13. Concepto desfavorable de 9 de febrero de 1998<sup>58</sup>, expedido por la Secretaría de Planeación, Control y Medio Ambiente de Santa Marta, en el que se señala que de conformidad con el POT de la época, el predio donde se pretende construir el relleno sanitario se proyecta como sector de expansión urbana; se informa que la tendencia de los vientos en sentido noreste-sureste afectaría notablemente los barrios aledaños como a la ciudad; sin embargo se aclara que ***“[...] Aún no está contemplado ni restringida la actividad en el sector según la normativa vigente, el artículo 63 del Plan de Desarrollo le da la potestad a la Secretaría de Planeación para restringir la intensidad de una actividad de acuerdo a la conveniencia urbana y el impacto que pueda generar el proyecto, para el caso que no ocupa el Relleno Sanitario [...]”*** (Destacado de la Sala).

### **Solución al problema jurídico planteado**

48. La Sala llama la atención en cuanto a que, para proferir la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo del Magdalena consideró que la parte demandada sí cumplió con los requisitos de concertación y consulta ciudadana, por el hecho de que en el acta de exposición de motivos<sup>59</sup> que sirvió para aprobar el Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004, el Concejo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, señaló que las autoridades distritales habían llevado a cabo 4 mesas de trabajo con la comunidad; un concejo comunal en la comuna 5; una audiencia pública con la Defensoría del Pueblo; y una audiencia pública dentro del procedimiento que se adelantó para expedir la licencia ambiental del relleno sanitario.

49. Para la Sala, de conformidad con las pruebas que se aportaron al expediente, la parte demandada no acreditó que cumplió con las etapas de concertación y

---

<sup>58</sup> Folios 121 y 122 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>59</sup> El acta se encuentra a folios 27 a 42 del cuaderno núm. 1 del expediente.





consulta ciudadana que exige la ley para la aprobación del Acuerdo núm. 005 de 2004 acusado.

50. La Sala enfatiza que mediante autos de 3 de marzo de 2015<sup>60</sup>; 2 de diciembre de 2015<sup>61</sup>; y 28 de febrero de 2019<sup>62</sup>; los magistrados ponentes de la Sección Primera del Consejo de Estado ordenaron requerir a la parte demandada para que aportara al expediente la prueba por medio de la cual acreditara “[...] **el cumplimiento de la etapa de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana dentro del procedimiento administrativo que dio lugar a la expedición del Acuerdo núm. 5 de 19 de julio de 2004 [...]**”; sin que a la fecha haya aportado las pruebas solicitadas, es decir, no demostró que para la expedición del acto demandado se respetaron las etapas de concertación y consulta ciudadana (Destacado de la Sala).

51. La normativa y la jurisprudencia son diáfanas en cuanto a que las etapas citadas *supra*, tanto para la expedición del POT, como para su revisión, son de obligatorio cumplimiento, por lo que de no llevarse a cabo estas o cualquiera de las etapas previas para la aprobación de un POT, constituye un vicio que conlleva su nulidad.

52. Además de lo anterior, el *a quo* dio certeza de haberse cumplido la etapa de consulta ciudadana porque aquella se adelantó dentro del procedimiento para la expedición de la licencia ambiental que se le concedió al relleno sanitario de Santa Marta, desconociendo que esa consulta se realizó para un trámite y ante una autoridad diferente (CORPAMAG) a las de la administración de Santa Marta, únicas competentes para revisar y modificar el POT, y quienes incumplieron las etapas de concertación y consulta.

53. Es cierto que el trámite para la obtención de la licencia ambiental para el nuevo relleno sanitario de Santa Marta se inició en el año 1998 y que en el artículo 207 del Acuerdo núm. 005 de 2000 se determinó que su construcción era una obligación de la administración, luego de que se seleccionara la mejor alternativa

<sup>60</sup> Folios 20 y 21 del cuaderno núm. 2 del expediente.

<sup>61</sup> Folio 33 del cuaderno núm. 2 del expediente.

<sup>62</sup> Folios 50 a 54 del cuaderno núm. 2 del expediente.



para su localización; igualmente, que mediante la Resolución núm. 0672 de 2002 el Ministerio del Medio Ambiente dispuso que ese acto administrativo debía incorporarse al artículo 207 del POT para complementar la obligación en él contenida; pero estos hechos, bajo ninguna óptica podían entenderse, como se hizo, una autorización para que sin el cumplimiento de los requisitos de ley se modificara el uso del suelo y el otorgamiento de licencias ambientales para el predio el CALDERITO 1 afectado como zona de protección ambiental; asunto previamente determinado en el POT que se aprobó en el 2000 y cuya vigencia del contenido estructural, según se dispuso en el artículo 10, sería el “[...] **equivalente a tres periodos constitucionales de gobierno de la Administración Distrital, los cuales corresponden a los objetivos previstos en el presente Plan a largo** [...]” (Destacado de la Sala).

54. La Sala observa que dentro del Acuerdo núm. 005 de 2000 no se estableció norma que permita su revisión; y aunque con la expedición de la Ley 810 se puede entender que dicha revisión, en especial del contenido estructural a largo plazo, se puede llevar a cabo cuando se inicie una nueva administración, es decir, cada cuatro años, lo cierto es que aquella sigue sujeta al mismo procedimiento para la aprobación del POT y que en el caso concreto la parte demandada no demostró haber cumplido.

55. En el *sub examine* la parte demandante no cuestiona el otorgamiento de licencias de construcción; tampoco el de licencias ambientales; lo que censura es el hecho de que la parte demandada, sin atender las normas superiores en que debía sustentar el acto administrativo demandado, lo expidió, lo que conduce a que se declare su nulidad por ausencia de concertación y consulta ciudadana.

56. La Sala tampoco desconoce que desde el año 1998 la Administración de Santa Marta venía realizando las gestiones pertinentes para la construcción del nuevo relleno sanitario en el sector de Palangana; sin embargo, cuando en el año 2000 el Concejo Distrital creó el Parque Natural Bondigua, dentro del cual se encuentra el sector de Palangana, y afectó el suelo como zona de protección, obligaba a las autoridades locales a que, para modificar el POT mediante el Acuerdo núm. 005 de 2004, previamente cumplieran con las etapas de concertación y consulta ciudadana, lo que no sucedió.



57. Finalmente, a diferencia de lo que expuso el Concejo de Santa Marta en la exposición de motivos del Acuerdo núm. 005 de 2004, en el sentido de que, atendiendo el contenido del artículo 12 de la Ley 810, ya no se deben acatar los términos de vigencia previstos en el artículo 28 de la Ley 388 para cada uno de los contenidos de los POT; como tampoco el artículo 6.º de la Ley 9ª en cuanto a que, cuando se varía la destinación de un bien constituido como espacio público, se debe canjear por otro de iguales o similares características, esta Sala considera que las citadas disposiciones están vigentes, es decir, no han sido derogadas ni expresa ni tácitamente; por el contrario, cuando el artículo 12 de la Ley 810 autoriza a los concejos municipales y distritales a revisar los POT a iniciativa de los alcaldes, dicha norma debe interpretarse de manera armónica con las restantes disposiciones que reglamentan la materia con el fin de evitar decisiones administrativas transgresoras de la ley, como la que aquí se revisa y en la que tampoco se adoptaron las medidas indispensables para canjear el predio CALDERITO 1 por uno de similares características.

### **Conclusiones**

58. Atendiendo a que la parte demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo acusado porque: i) la parte demandada no acreditó que para la aprobación del Acuerdo núm. 005 de 2004 agotó las etapas de concertación interinstitucional; de consulta ciudadana; y no dispuso el canje del predio CALDERITO 1 por uno de similares características; la Sala revocará la sentencia proferida, en primera instancia, el 3 de septiembre de 2008 para, en su lugar, declarar la nulidad del Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004.

**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**



---

Núm. único de radicación: 47001 23 31 000 2004 01980 01  
Demandante: Gabriel Ángel López López

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que denegó las pretensiones de la demanda. En su lugar, **DECLARAR** la nulidad del Acuerdo núm. 005 de 19 de julio de 2004, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado