

CONCEJOS MUNICIPALES – Funciones / ALCALDE – Atribuciones / ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL – Normatividad / PLANES PARCIALES – Objeto. Contenido / PLANES PARCIALES EN SUELOS DE EXPANSION – Procedimiento para su adopción / PLANES PARCIALES – No están sujetos a la aprobación del concejo. Su adopción es exclusiva del alcalde municipal / CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI – Incompetencia para adoptar reglamentación con el objeto de verificar que el plan parcial cumple los requisitos del POT / ACUERDO 137 DE 2004 – Nulidad del artículo 11

De lo dispuesto en el artículo 313 Superior, se advierte que al Concejo le corresponde 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. Sin embargo, de una interpretación sistemática de esta norma no se desprende, como lo considera el Concejo de Santiago de Cali, que los planes parciales deban contar con una reglamentación posterior de los usos del suelo, pues como se puso de presente arriba, éstos desarrollan y complementan las disposiciones del POT para áreas del suelo urbano o de expansión (artículo 19 Ley 388 de 1997), no pueden contradecirlo ni modificarlo (artículo 1° de Decreto 2181 de 2006) y son adoptados de manera exclusiva por el Alcalde (artículo 16 *ibidem*). Mal se haría en considerar que el artículo 313 de la Carta Política permite la adopción de una reglamentación o aprobación posterior por parte del Concejo para verificar que el plan parcial cumple con los requisitos del POT, si no existe norma que le confiera esta competencia y porque la adopción de éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 Decreto 2181 de 2006, es una atribución exclusiva del Alcalde municipal o distrital. Se advierte que el Tribunal erró al considerar que la norma demandada repetía lo dispuesto en el artículo 313, pues lo cierto es que en la práctica, tal y como lo confesó la apoderada de Santiago de Cali en los alegatos de conclusión presentados en segunda instancia, se le está dando un alcance distinto, exigiendo que los planes parciales deban contar con una reglamentación adicional de los usos del suelo. En este orden de ideas, y comoquiera que se advierte que los planes parciales no están sujetos a la aprobación del Concejo y que la norma demandada contraría lo dispuesto en el artículo 313 de la Constitución Política, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se declarará la nulidad del artículo demandado.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 137 DE 2004 (NOVIEMBRE 22) – ARTICULO 11 – CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI (ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 311 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA

– ARTICULO 315.5 / LEY 152 DE 1994 – ARTICULO 41 / LEY 388 DE 1997
– ARTICULO 1 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 6 / LEY 388 DE 1997 –
ARTICULO 19 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 27 / DECRETO 2181 DE
2006 – ARTICULO 3 / DECRETO 2181 DE 2006 – ARTICULO 4 / DECRETO
2181 DE 2006 – ARTICULO 5 / DECRETO 2181 DE 2006 – ARTICULO 9 /
DECRETO 2181 DE 2006 – ARTICULO 11 / DECRETO 2181 DE 2006 –
ARTICULO 13 / DECRETO 2181 DE 2006 – ARTICULO 16

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil doce (2012)

Ref.: 760012331000200602757 02
AUTORIDADES MUNICIPALES
Actor: RAFAEL ÁNGEL DÍAZ MARÍN

En atención a la decisión adoptada por la Sección en auto de marzo 10, de conferir prelación al presente caso, con fundamento en el artículo 63 A de la Ley 270 de 1996¹ y ante la solicitud formulada por la Junta Directiva de la Cámara Colombiana de Infraestructura Occidente, el Presidente del Comité Intergremial del Valle, el Gerente Seccional de la ANDI, el Presidente de la Lonja de Propiedad Raíz, la Directora de la Unidad de Acción Vallecaucana y el Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Cali; atendida la trascendencia social e importancia jurídica de la materia, la Sala resuelve preferentemente el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la

¹ Adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009

sentencia proferida el 27 de junio de 2008 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El ciudadano Rafael Ángel Díaz Marín, en demanda presentada el 5 de julio de 2006, pidió al Tribunal declarar nulo el artículo 11 del Acuerdo 137 de 2004 (22 de noviembre), por el cual Concejo de Santiago de Cali adopta *“las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbana de la ciudad norte”*.

Según su publicación en el Boletín Oficial 213 de 2004 (22 de noviembre), el texto de la disposición acusada, es el siguiente:

“Acuerdo 137 de 2004

“Por medio del cual se adoptan las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbana de la ciudad norte”

EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo Municipal 69 de 2000.

ACUERDA:

(...)

Artículo 11. En ejercicio del artículo 313, numeral 7° de la Constitución Nacional, la revisión para aprobación por parte de la Administración Municipal de un Plan Parcial en Zona de Expansión, deberá contar con el reglamento de uso del suelo aprobado por el Concejo Municipal.”

1.1. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante considera que el Concejo de Santiago de Cali contrarió lo dispuesto en los artículos 311 y 313 numerales 7° y 10° de la Constitución Política; 8°, 15, 19, 27 y 28 de la Ley 388 de 1997; 6 del Decreto 4002 de 2004; y 408 y 505 del Acuerdo 69 de 2000.

Para sustentar sus acusaciones, formuló los siguientes cargos:

El actor afirma que el Concejo carece de competencia para expedir el artículo 11 del Acuerdo 137 de 2004, pues en virtud de lo dispuesto en los artículos 27² de la Ley 388 de 1997³ y 408 a 505⁴ del Acuerdo 69 de 2000⁵, el Alcalde es el único funcionario facultado para expedir planes parciales de expansión.

Manifiesta que la disposición acusada crea irregularmente un requisito adicional para la aprobación de planes parciales en suelos de expansión, pues obliga al Concejo a establecer un reglamento de uso de suelo para cada plan parcial que apruebe el Alcalde. Lo anterior, sostiene, viola lo dispuesto en el artículo 313 numerales 7° y 10° de la Carta Política, pues excede la competencia constitucional conferida al Concejo para reglamentar

² “Artículo 27. Procedimiento para Planes Parciales. Para la aprobación de los planes parciales de que trata la presente ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial.

(...)

5. Una vez aprobado, el alcalde municipal o distrital adoptará el plan parcial por medio de decreto.”

³ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁴ “Artículo 505. En firme la resolución aprobatoria del proyecto de plan, éste será aprobado por decreto del Alcalde (...)”

⁵ Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.

los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Considera que los planes parciales en suelos de expansión no se sujetan a los requisitos legales que deben satisfacerse para la válida aprobación del POT y, pues respecto de este últimos la competencia la comparten el Alcalde y el Concejo, mientras que la aprobación de los primeros excluye la participación del Concejo.

En este sentido, invoca el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, a cuyo tenor los planes parciales son elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, posteriormente son sometidos a consideración de la autoridad ambiental y del Consejo Consultivo de Ordenamiento, surtido lo cual son *“aprobados por el Alcalde municipal o distrital (...) por medio de decreto”*

Sostiene que debe declararse la nulidad del artículo acusado, pues la competencia del Concejo para reglamentar los usos del suelo se limita a expedir el POT municipal, sin que pueda reglamentarlo ni modificarlo por medio de planes parciales de expansión que detallan de manera más precisa el ordenamiento del territorio, y que son de iniciativa exclusiva de las autoridades municipales o distritales de planeación.

Adicionalmente afirma que el artículo 11 del Acuerdo 137 de 2004 debe declararse nulo, pues dicha disposición no guarda unidad con la materia que trata el acto administrativo, ya que modifica el POT municipal sin que ello se hubiera puesto de presente en la parte motiva, y porque *“la ficha normativa corresponde a la pieza urbana de la ciudad norte, y el artículo [...] se refiere*

al área de expansión Cali-Jamundi (única área aprobada en el POT), la cual nada tiene que ver con dicha pieza urbana)".

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca denegó las pretensiones, pues consideró que el Concejo sí tenía la facultad de expedir el artículo demandado.

Sostuvo que los planes parciales son instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones del POT para áreas determinadas de suelo urbano y para áreas incluidas en el suelo de expansión urbano, y así mismo manifestó que compete a los Concejos adoptar el POT municipal, reglamentar los usos del suelo, adoptar los planes y programas correspondientes de desarrollo económico social y de obras públicas, y realizar las demás acciones urbanísticas que son materia del POT.

Consideró que el artículo demandado reiteraba lo dispuesto en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, que confiere a los Concejos la facultad de regular los usos del suelo; y que la frase *“deberá contar con el reglamento de uso del suelo aprobado por el Concejo Municipal”*, contenida en el precepto cuestionado no adiciona un requisito para la aprobación de dichos planes parciales, sino que hace hincapié en que la misma debe hacerse de conformidad con el reglamento de uso del suelo que *“previamente el Concejo (...) ha determinado como única entidad competente para establecer tanto los planes generales de ordenamiento físico territorial como la reglamentación de los usos del suelo.”*

III. LA IMPUGNACIÓN

El demandante manifiesta que el Tribunal incurrió en yerro, pues confundió la facultad del Concejo para reglamentar por vía general los usos del suelo, con la competencia exclusiva del Alcalde para aprobar los planes parciales en zonas de expansión. Sostiene que el Concejo únicamente es competente para reglamentar de manera general los usos del suelo, más no para tomar parte en el trámite de aprobación de los planes parciales de expansión.

Reitera que el demandado artículo 11 del Acuerdo 137 de 2004 establece un requisito que confieren los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 no exigieron como condición para que el Alcalde ejerza la competencia de aprobar los planes parciales en zonas de expansión.

Considera que la exigencia adicional cuya legalidad cuestiona, desata un sin fin de reglamentaciones sobre usos del suelo que entran y dificultan el desarrollo urbanístico, al hacer obligatoria la adopción de una específica reglamentación sobre usos del suelo para cada plan parcial en zona de expansión para que el Alcalde pueda aprobarlo, violando flagrantemente los artículos 313 y 315 de la Constitución Política.

IV. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

4.1. El actor reiteró los argumentos expuestos en la demanda y puso de presente que en la actualidad el Concejo de Santiago de Cali aprueba un reglamento específico de uso del suelo por cada plan parcial expedido por el Alcalde, lo que desvirtúa la tesis del *a quo*, pues si al Tribunal le asistiera razón, el Concejo no debería estar reglamentando el uso del suelo para cada plan parcial aprobado.

4.2. La apoderada de Santiago de Cali reiteró los argumentos expuestos por el *a quo* y resaltó que el Concejo tiene la competencia para reglamentar el uso del suelo, en ejercicio de los instrumentos de gestión urbanística fijados en el POT municipal. Además, aseveró que los planes parciales deben contar con una reglamentación de los usos del suelo, pues mediante ellos se complementan las disposiciones del POT.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Prelación

Mediante auto de 10 de marzo de 2011, ésta Sala, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009⁶, y ante la solicitud formulada por la Junta Directiva de la Cámara Colombiana de Infraestructura Occidente, el Presidente del Comité Intergremial del Valle, el Gerente Seccional de la ANDI, el Presidente de la Lonja de Propiedad Raíz, la Directora de la Unidad de Acción Vallecaucana y el Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Cal; decidió tramitar el presente proceso de manera preferente y darle prelación al fallo, por la trascendencia social e importancia jurídica que conlleva la adopción de la disposición demandada para los proyectos de vivienda de interés social y el desarrollo urbanístico de Cali.

5.2. El problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si los planes parciales, como instrumento de gestión urbanística municipal, están sujetos a la adopción de una

⁶ Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia

reglamentación específica sobre usos del suelo de parte del Concejo o, si como lo afirman el actor y los coadyuvantes, no están sujetos a este requisito, por tratarse su adopción de una atribución exclusiva del Alcalde municipal o distrital, que desde luego deberá estar conforme con los usos del suelo previamente determinados, de manera general, en el POT.

A efectos del estudio de legalidad, se tiene que el demandante considera que el Tribunal confundió la facultad del Concejo para reglamentar de modo general los usos del suelo, con la facultad del Alcalde para reglamentar los usos del suelo de planes parciales, siendo el primero incompetente para participar en el trámite de estos últimos.

En este sentido, debe la Sala comenzar por establecer las normas que hacen referencia al ordenamiento territorial municipal en la Constitución Política, la ley y el reglamento, pues a partir de ellas se logrará clarificar el marco jurídico del asunto a tratar en el caso *sub examine*.

5.3. Ordenamiento Territorial Municipal en la Constitución Política

La Constitución Política concibe al municipio como la célula básica y primaria del Estado colombiano. Según el artículo 311 *ibídem*, el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Este principio, a su vez, se articula con el de eficiencia de la Administración, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la Administración Pública. El artículo 311 de la Carta asigna a los municipios la satisfacción de las necesidades locales, para lo cual deben prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la

participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

En concordancia con las citadas disposiciones de la Constitución, el artículo 313 numerales 2° y 7° establece como función de los Concejos (i) adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social de obras públicas y (ii) 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.

Así mismo, el artículo 315 numeral 5 de la Carta Política señala que es una atribución del Alcalde presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos de los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

En síntesis, se tiene que el ordenamiento territorial es una pieza clave del progreso municipal, para lo cual el Alcalde y el Concejo deben aunar esfuerzos en aras de alcanzar un cabal desarrollo económico y social del territorio.

5.4. Normatividad Legal del Ordenamiento Territorial Municipal

Ahora bien, en virtud de la anterior normativa, el Congreso de la República expidió la Ley 152 de 1994⁷, con el propósito de establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342 y, en

⁷ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

general, por el Capítulo 2° del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

En este sentido, el artículo 41 de la ley dispuso que los municipios, además de los planes de desarrollo, deben contar con un plan de ordenamiento que se registrará por las disposiciones especiales sobre la materia, siendo el Gobierno Nacional y los departamentos quienes brinden las orientaciones y el apoyo técnico para la elaboración de dichos planes. La anterior función está desarrollada en la Ley 388 de 1997⁸, que tiene por objetivos, según lo dispone el artículo 1°, entre otros: i) establecer 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; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; y iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

⁸ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

Debe tenerse en cuenta, según lo dispone el artículo 6º de esta ley, que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: i) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, ii) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital, y iii) La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

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

En términos del artículo 9º *ibídem*, el Plan de Ordenamiento Territorial que los municipios y distritos deberán adoptar, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, siendo éste el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

5.5. Normatividad Legal y Reglamentaria del Ordenamiento Territorial mediante Planes Parciales

Con el objeto de desarrollar y complementar las disposiciones de los planes de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, la Ley 388 de 1997 fijó en su artículo 19 la posibilidad de expedir planes parciales.

El citado artículo consagra:

“Artículo 19. Planes parciales. [Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006](#), [Reglamentado por el Decreto Nacional 4300 de 2007](#). Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.

2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas

y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.

3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.

4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.

5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivos y directrices de la operación o actuación respectiva.

6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos.

Parágrafo. Los planes parciales también podrán ser aplicables para complementar la planificación de las localidades en el caso de los distritos, cuando así lo señalare el Plan de Ordenamiento Territorial, evento en el cual se denominará planes locales.”

Respecto de los aspectos que ellos deben contener, dicha normativa establece que deben contar, entre otros, con: 1) la delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local; 2) la definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada; 3) las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas; y 4) la adopción de los instrumentos de manejo del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

El artículo 27 de la misma Ley 388 de 1997 establece el procedimiento para la adopción de los planes parciales en suelos de expansión, el cual culmina con la adopción del Plan Parcial por medio de Decreto del Alcalde Municipal o Distrital.

En el mismo sentido se consignó en el Decreto 2181 de 2006⁹, mediante el cual Gobierno Nacional reglamentó parcialmente la Ley 388 de 1997. En el se dispuso que los proyectos de planes parciales en suelos de expansión son elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial (art. 3°); y que para su formulación y adopción se deben agotar las etapas de formulación y revisión, concertación y consulta, y adopción (art. 4°).

En la etapa de formulación y adopción, los artículos 5° y 9° de la normativa en comento establecen que las personas interesadas pueden solicitar a la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, que defina las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas aplicables para la formulación del mismo; y que una vez agotado el trámite de información pública, citación a propietarios y vecinos, con el fin de que conozcan la propuesta del plan parcial y expresen sus recomendaciones y observaciones, la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces revisará el proyecto de plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y pronunciarse sobre su viabilidad.

Si la oficina de planeación se pronuncia favorablemente se inicia el surtimiento de la etapa de concertación y consulta. Según lo disponen los artículos 11 y 13 *ibídem*, expedido el concepto de viabilidad de que trata el

⁹ Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. (Hoy modificado parcialmente por el Decreto 4300 de 2007, el cual para la época de expedición de la norma demandada no se encontraba vigente)

artículo 9°, la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere; y, posteriormente, concertado el proyecto de plan parcial entre el municipio o distrito y las autoridades ambientales competentes, la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces lo someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento para que rinda concepto y formule sus recomendaciones.

Surtido lo anterior se entra a la etapa de adopción, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 *ibídem* consiste en la consolidación del proyecto y posterior presentación del plan parcial para su adopción mediante decreto por parte del alcalde municipal o distrital.

Valga la pena resaltar que los planes parciales, según lo señala el artículo 1° de dicho Decreto, no pueden modificar la clasificación del suelo, ni las determinaciones y demás normas urbanísticas adoptadas en los planes de ordenamiento territorial que desarrollan y complementan.

De manera general, debe establecerse que **los planes parciales son instrumentos por los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones del POT para áreas del suelo urbano o de expansión, no pueden contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos, habida cuenta de que los desarrollan; deben ser adoptados mediante decreto por parte del alcalde municipal o distrital; y no cuentan dentro del proceso de su formulación y adopción con la participación del Concejo Municipal.**

5.6. Caso Concreto

En el caso que ocupa la atención del presente fallo, el Concejo de Santiago de Cali adoptó su Plan de Ordenamiento Territorial mediante el Acuerdo 69 de 2000 (26 de octubre), lo cual encontró fundamento en lo dispuesto en los artículos 313 numeral 7° de la Constitución Política, sobre reglamentación de usos del suelo, y 25 de la Ley 388 de 1997, el cual establece que *“el proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital...”*

Posteriormente la misma Corporación expidió el Acuerdo 137 de 2004 (22 de noviembre), por el cual adoptó las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbana de la ciudad norte, y determinó en su artículo 11 que *“la revisión para aprobación por parte de la Administración Municipal de un plan parcial en zonas de expansión, deberá contar con el reglamento de uso del suelo aprobado por el Concejo Municipal”*.

Ahora bien, de lo dispuesto en el artículo 313 Superior, se advierte que al Concejo le corresponde 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. Sin embargo, de una interpretación sistemática de esta norma no se desprende, como lo considera el Concejo de Santiago de Cali, que los planes parciales deban contar con una reglamentación posterior de los usos del suelo, pues como se puso de presente arriba, éstos desarrollan y complementan las disposiciones del POT para áreas del suelo urbano o de expansión (artículo

19 Ley 388 de 1997), no pueden contradecirlo ni modificarlo (artículo 1° de Decreto 2181 de 2006) y son adoptados de manera exclusiva por el Alcalde (artículo 16 *ibídem*).

Mal se haría en considerar que el artículo 313 de la Carta Política permite la adopción de una reglamentación o aprobación posterior por parte del Concejo para verificar que el plan parcial cumple con los requisitos del POT, si no existe norma que le confiera esta competencia y porque la adopción de éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 Decreto 2181 de 2006, es una atribución exclusiva del Alcalde municipal o distrital.

Se advierte que el Tribunal erró al considerar que la norma demandada repetía lo dispuesto en el artículo 313, pues lo cierto es que en la práctica, tal y como lo confesó la apoderada de Santiago de Cali en los alegatos de conclusión presentados en segunda instancia, se le está dando un alcance distinto, exigiendo que los planes parciales deban contar con una reglamentación adicional de los usos del suelo.

En este orden de ideas, y comoquiera que se advierte que los planes parciales no están sujetos a la aprobación del Concejo y que la norma demandada contraría lo dispuesto en el artículo 313 de la Constitución Política, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se declarará la nulidad del artículo demandado.

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

F A L L A

1°. **REVÓCASE** la sentencia apelada, proferida el 27 de junio de 2008 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y en su lugar

2° **DECLÁRASE** la nulidad del artículo 11 del Acuerdo 137 de 2004, expedido por el Concejo de Santiago de Cali.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO