



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Referencia:	ACCIÓN DE NULIDAD
Radicación:	81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante:	MARCOS FIDEL MÁRQUEZ RODRÍGUEZ
Demandado:	MUNICIPIO DE ARAUCA
Tema:	REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Requiere del vencimiento de los contenidos a modificar, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 / COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y DISTRITALES PARA REVISAR Y AJUSTAR LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – No las habilita para derogar el Plan objeto de revisión y ajuste / REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ARAUCA – Nulidad del Acuerdo 200.02.009 de 2009

Sentencia de segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial del **municipio de Arauca**, entidad territorial demandada en el proceso de la referencia, en contra de la sentencia de 20 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Arauca, a través de la cual se declaró la nulidad del Acuerdo 200.02.009 *“por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca y se deroga el Acuerdo 026 de 2000”*, expedido el 7 de septiembre de 2009 por el **Concejo municipal de Arauca**.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

El ciudadano **Marcos Fidel Márquez Rodríguez** presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad establecida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo en contra del **municipio de Arauca**, tendiente a obtener la siguiente declaración:



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

"[...] Que se declare la nulidad del acuerdo municipal N 200.02.009, del 7 de septiembre de 2009, proferido por el CONCEJO MUNICIPAL DE ARAUCA, sancionado por el Alcalde de Arauca, periodo 2008 [...]"

I.2.- Los hechos

En sustento de sus pretensiones, el demandante expuso que el **Concejo municipal de Arauca** expidió el Acuerdo 200.02.009 de 7 de septiembre de 2009, por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial para ese municipio y se deroga el anterior.

I.3.- Los fundamentos de derecho y el concepto de violación

El demandante estimó que al expedir el Acuerdo 200.02.009 de 7 de septiembre de 2009, el **Concejo municipal de Arauca** transgredió el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 5º del Decreto 932 de 2002, para lo cual formuló los siguientes cargos:

I.3.1- Vulneración del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 en cuanto se modificaron contenidos estructurales y de largo plazo del PBOT

En sustento de la violación de la norma aducida manifestó que la revisión y el ajuste de un plan básico de ordenamiento territorial, en el corto, mediano o largo plazo, debe limitarse a realizar las modificaciones necesarias para mejorar y corregir anomalías e irregularidades identificadas en el vigente y no para derogarlo y expedir uno nuevo, pues el cambio continuo de rumbo en el modelo de ordenamiento territorial es nocivo para las expectativas de desarrollo integral de los municipios.

Aseguró que, en el caso concreto, el Concejo de Arauca no procedió a revisar y ajustar el Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente para el municipio sino que realmente lo derogó.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

Señaló que lo anterior se ratificaba en la medida en que con el acto demandado se modificaron aspectos o contenidos estructurales, lo cual era exclusivo de las revisiones de largo plazo; señaló que, por ejemplo, se hicieron ajustes del uso del suelo de predios cuya destinación era residencial y pasaron a tener restricciones de protección; igualmente, algunos predios que eran rurales y de producción agrícola, pasaron a residenciales o comerciales.

I.3.2- Violación del artículo 5º del Decreto 932 de 2002 por falta del concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento Municipal

Precisó que con la expedición del acto acusado se desconoció el procedimiento establecido en el artículo 5 del Decreto 932 de 2002. En tal sentido, sostuvo que el Acuerdo 200.02.009 de 7 de septiembre de 2009, por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de **Arauca**, se expidió sin consultar previamente al Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, instancia que, a juicio del demandante, era obligatoria.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante apoderada judicial, el **municipio de Arauca** presentó escrito de contestación de la demanda¹ en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones y se pronunció en relación con los cargos formulados de la siguiente manera:

Respecto de la vulneración del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, la parte demandada se limitó a señalar que la entidad territorial no incurrió en violación las normas señaladas por el demandante y que, por el contrario, el acuerdo demandado se ajustó a las normas constitucionales y legales, en particular las relacionadas con la modificación de los instrumentos de planeación.

Por otra parte, y en lo atinente a la violación del 5 del Decreto 932 de 2002, señaló que los conceptos emitidos por el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial

¹ Folios 294 a 296 del cuaderno del Tribunal.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

no son obligatorios, y en todo caso afirmó que la etapa consultiva se realizó ante el Consejo Territorial de Planeación, cumpliendo con el procedimiento que el demandante acuso faltaba.

Finalmente, propuso la excepción que denominó "*legalidad del acuerdo impugnado*", la que sustentó en que el acto demandado era de carácter general y que el mismo se fundamentaba en la normatividad vigente.

III.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de 20 de marzo de 2014, el Tribunal Administrativo de Arauca declaró la nulidad del Acuerdo 200.02.009 de 7 de septiembre de 2009, "*por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca y se deroga el Acuerdo 026 de 2000*", decisión que sustentó de la siguiente forma:

El *a quo* delimitó el problema jurídico a resolver, así: *¿el Consejo (sic) Municipal de Arauca puede, mediante Acuerdo y a iniciativa del Alcalde, derogar el PLAN BASICO (sic) DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL vigente, para proceder a expedir otro, utilizando las facultades de modificación, a pesar de que los contenidos no han vencido, incluido el uso del suelo y la ocupación y destino de los bienes de uso público?*

III.1- Vulneración del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 en cuanto se modificaron contenidos estructurales y de largo plazo del PBOT

Inició el Tribunal por manifestar que el epígrafe del Acuerdo demandado contenía una contradicción, en la medida en que sugería que se trataría de la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado mediante el Acuerdo 026 de 2000, pero así mismo, señalaba la derogatoria de este, lo que comporta ya no una revisión sino la adopción de un nuevo Plan.

Agregó que de la lectura del artículo 2º del acuerdo demandado puede establecerse que con el mismo se formuló un nuevo Plan Básico de Ordenamiento Territorial, es



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

decir, que el Concejo Municipal no procedió a hacer la revisión y ajuste al vigente, como le correspondía, ya que introdujo componentes a largo plazo y modificó los usos del suelo, cuyo cambio requería del vencimiento del término o que se cumplieran ciertas condiciones excepcionales para dar por terminados dichos usos de forma anticipada.

En ese orden de ideas, sostuvo que el acuerdo retiró del sistema jurídico el anterior Plan de Básico de Ordenamiento Territorial y lo reemplazó por otro que introdujo condiciones distintas y lapsos de ejecución diferentes, a pesar de que el primero estaba vigente y produciendo efectos.

Expuso que, aunado a lo anterior, el artículo 64 del Acuerdo 200.02.009 señala que “*deroga expresamente los contenidos del Acuerdo 026 del año 2000*”, lo cual ratifica lo afirmado anteriormente, esto es, que con el acto demandado se derogó la totalidad del Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado mediante el Acuerdo 026 de 2000.

Por otra parte, adujo que, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, norma que dispone que los planes de ordenamiento deberán definir la vigencia de sus contenidos y que las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación, resultaban aplicables los artículos 24 y 25 de dicha legislación para la formación el acto demandado. Tales preceptos indican como condiciones básicas para la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento, los siguientes:

[...] La primera: Que se venzan los componentes y contenidos a corto, mediano y largo plazo.

La segunda: Que la matriz para realizar la revisión, el ajuste y la modificación es el Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente, por lo que no es posible su derogatoria.

La tercera: Que el procedimiento para la revisión, ajuste y la modificación es el mismo adoptado para la expedición del Plan de Ordenamiento.

La cuarta: Que el término para iniciar la revisión, ajuste y modificación, además del vencimiento de los contenidos a corto, mediano y largo plazo, debe darse al inicio del periodo constitucional del Alcalde.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

La quinta: Que excepcionalmente pueden modificarse contenidos y componentes no vencidos, por lo general de largo plazo, siempre y cuando los estudios de seguimiento, las nuevas circunstancias poblacionales y otras condiciones y situaciones excepcionales así lo ameriten [...].

Tras las anteriores consideraciones, estimó que el acto demandado derogó el Acuerdo 026 de 2000 y adoptó un nuevo Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de Arauca, fijando contenidos, políticas, programas y componentes nuevos de corto, mediano y largo plazo y modificando las estructuras inmobiliarias, el uso del suelo y la ocupación o destino de aquellos;

En igual sentido, señaló que se estaban “[...] *originando perjuicios a propietarios, poseedores y tenedores o a los indeterminados que eventualmente puedan ejercer derechos sobre sus bienes según el uso del suelo ya determinado, lo que significa que el cambio repentino, con desconocimiento total de los términos de vigencia del uso del suelo, puede llegar a transgredir derechos de manera injusta e inequitativa y alterar la ocupación del espacio público [...].*”

En ese sentido, señaló que “[...] *la facultad excepcional fue indiscutiblemente abordada de manera completa, sin límites como para afirmar que se trata de una revisión o ajuste, siendo por ley restringida a estudios y pruebas en el lapso de ejecución del PLAN que ameriten la revisión, distinta a la derogatoria total del PLAN, ya que, a largo plazo, éste tiene un término de conclusión final, dentro del cual se hacen los seguimientos para la formulación del siguiente PLAN con la vigencia legal pertinente. Se descarta esto último y parece que la idea de la Administración Municipal era ajustar el nuevo Plan al programa del gobierno de turno, a sabiendas del inicio del periodo constitucional y legal que comenzaba [...].*”

Por otra parte, aludió que de la lectura del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 y del artículo 6º del Decreto 4002 de 2004, se tenía que:

[...] la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, más no la revisión ordinaria o los ajustes de los contenidos de largo plazo, pues, se repite, se trata de la modificación de algo que está en ejecución, excepcionalmente requiere:

- 1. Que se demuestren y soporten técnicamente los motivos o razones para emprender semejante labor.*



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

2. *Que la modificación deberá efectuarse de acuerdo a los procedimientos y reglas estatuidas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente.*
3. *Que para realizar la modificación en asuntos urbanísticos que regulan el uso del suelo, las normas sujetas a cambio debieron establecer los procedimientos para tal propósito y, en consecuencia, se aplicarán en la facultad excepcional de que se está tratando [...].*

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal consideró que, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 4002 de 2004, no era factible reemplazar totalmente el Plan aprobado mediante el Acuerdo 026, puesto que su revisión y ajuste se ordenaba sobre los contenidos de largo, mediano y corto plazo, de manera condicionada al vencimiento en el tiempo de cada uno de ellos.

En este contexto, concluyó que de acuerdo con lo dispuesto en “[...] *los considerandos del Acuerdo y estrictamente en el artículo 64, se adoptó un nuevo PLAN, completamente distinto y diverso al anterior, con nuevas variables, contenidos y términos, derogando el Acuerdo que había plasmado el PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL para este municipio [...].*”

Así pues, estimó que el acto demandado se expidió con desconocimiento de normas superiores.

III.2- Violación del artículo 5º del Decreto 932 de 2002 por falta del concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento Municipal

El *a quo* consideró que si bien es cierto que prosperaba el cargo relacionado con la violación del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 en cuanto se modificaron contenidos estructurales y de largo plazo del PBOT, también lo es que resultaba necesario pronunciarse frente al cargo consistente en la falta de concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, el Tribunal sostuvo que el artículo 5º del Decreto 932 de 2002 no fue desconocido en tanto que a este órgano sólo le correspondía hacer el seguimiento y proponer ajustes y revisiones al POT.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

Puso de presente que el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 dispone que “*el Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial*” y que dentro de sus funciones está la de hacer “*seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso*”.

Conforme con lo anterior concluyó que no era necesario agotar dicha instancia y que la ausencia del referido concepto no afectaba la legalidad del Acuerdo demandado.

Finalmente, consideró que el demandante no explicó, al desarrollar el concepto de violación, la razón de la obligatoriedad de dicho ente debiera dar concepto previo a la expedición del plan, razón por la cual dicho cargo no tenía vocación de prosperidad.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por el *a quo*, la entidad territorial demandada, por conducto de apoderada judicial, interpuso de manera oportuna recurso de apelación² solicitando que se modifique la sentencia recurrida y que, en su lugar, se declare solo la nulidad de la expresión “*deroga expresamente los contenidos del Acuerdo 026 del año 2000*” contenida en el artículo 64 del Acuerdo 200.02.009 de 2009, salvando así la legalidad del resto del articulado, lo cual sustentó en los siguientes términos:

Aseveró que el Tribunal no analizó ni comparó los dos acuerdos, esto es, el 026 de 2000 y el 200.02.009 de 2009, lo que era necesario para constatar si se produjo una verdadera modificación de los contenidos estructurales del primero de los citados acuerdos.

Así mismo, señaló que el artículo 2º del acuerdo demandado coincide exactamente con el artículo 1º del Acuerdo 026 de 2000, en cuanto contenía el concepto del Plan

² Folios 336 a 340 del cuaderno del Tribunal.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

Básico de Ordenamiento Territorial con fundamento en el artículo 9º de la Ley 388 de 1997.

Adujo también que el Tribunal tomó como criterio para declarar la nulidad del acuerdo demandado la incorrecta redacción del artículo 64 mediante el cual se dispone que “*deroga expresamente los contenidos del Acuerdo 026 del año 2000*”, sin tener en cuenta que, de la revisión del cuerpo y contenido del acto demandado, era claro que no se pretendió de manera alguna derogar el Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente.

En ese sentido, indicó que resultaba desafortunado el título del Acuerdo demandado al incluir que derogaba el Acuerdo 026 de 2000, porque para el Tribunal el mismo reflejaba que con él se estaba adoptando un nuevo Plan y no una revisión y ajuste al adoptado en el 2000.

Finalmente, agregó que, de conformidad con el artículo 3º del acuerdo demandado, “[...] *el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Arauca tendrá una vigencia mínima equivalente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales, de la siguiente manera: corto plazo 2000-2003, Mediano plazo: 2004-2007, Largo plazo: 2008-2011 [...]*”, razón por la cual no se trataba de un nuevo plan, pues de ser así, el inicio del corto plazo hubiese coincidido con el año de su expedición, es decir, el año 2009 o hubiere establecido una nueva vigencia, lo que no ocurrió.

V.- TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación fue concedido por el magistrado sustanciador de la primera instancia mediante auto de 22 de agosto de 2014³.

Remitido y repartido el proceso entre los diferentes Despachos que integran la Sección Primera del Consejo de Estado, a través de auto de 18 de noviembre de 2014⁴, se admitió el recurso de apelación.

³ Folios 345 a 347 del cuaderno del Tribunal.

⁴ Folio 4 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

Mediante providencia de 6 de julio de 2015⁵, el despacho sustanciador corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

VI.1- El demandante, mediante escrito presentado el 10 de agosto de 2015⁶, presentó alegatos de conclusión, manifestando que la sentencia de primera instancia debía confirmarse, toda vez que no existen “*argumentos probatorios documentales*” que conlleven a la revocatoria de la providencia.

VI.2- La apoderada judicial de **la entidad demandada**, a través de memorial presentado el 19 de agosto de 2015, presentó de forma extemporánea alegatos de conclusión, puesto se tiene que el término de diez (10) días otorgado por el consejero sustanciador para alegar de conclusión, comenzaba su contabilización al día siguiente de la notificación por estado de dicha decisión, la cual tuvo ocasión el 28 de julio de 2015. Por ende, dicho término inició su conteo el 29 de julio de 2015 y el mismo terminaba el 12 de agosto de 2015, motivo por el que la presentación del escrito de impugnación resultaba inoportuna.

VI.3- El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

VII.1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo⁷, en concordancia con el artículo 1° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003⁸, que regula la distribución de procesos entre las distintas secciones de la

⁵ Folio 7 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁶ Folios 8 y 9 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷ Artículo 129. *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. [...].*

⁸ Establece que la Sección Primera del Consejo de Estado tiene a su cargo conocer los procesos de nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia del presente asunto.

VII.2.- El acto administrativo objeto de demanda

El acto administrativo cuya nulidad se demanda es el Acuerdo 200.02.009 *“por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca y se deroga el Acuerdo 026 de 2000”*, expedido el 7 de septiembre de 2009 por el Concejo municipal de Arauca.

VII.3.- Problema jurídico

De conformidad con el inciso 1º del artículo 328 del Código General del Proceso⁹, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, y en los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si con la expedición del Acuerdo 200.02.009 de 7 de septiembre de 2009 *“por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca y se deroga el Acuerdo 026 de 2000”*, se derogaron los contenidos de largo plazo del Acuerdo 026 de 2000, sin esperar a que hubiesen fenecido, conforme lo dispone el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, o si, como lo aduce la entidad demandada, ello era procedente.

Previamente a resolver el problema jurídico, la Sala hará referencia al marco normativo sobre las revisiones y ajustes a los planes de ordenamiento territorial.

VII.4.- Marco normativo sobre las revisiones y ajustes de los instrumentos de ordenamiento territorial – Vencimiento de la vigencia de los contenidos

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en

⁹ “[...] Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]”.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales¹⁰.

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

1. La definición de las *estrategias territoriales* de uso, ocupación y manejo del suelo, *en función de los objetivos* económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los *instrumentos y procedimientos* de gestión y actuación que permitan ejecutar *actuaciones urbanas* integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital, y
3. La definición de los *programas y proyectos* que concretan estos propósitos.

De conformidad con el artículo 9º de la Ley 388 de 1997, el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, definido como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Los **planes de ordenamiento del territorio** se denominarán: **planes de ordenamiento territorial** cuando sean elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; **planes básicos de ordenamiento territorial**, cuando estén dirigidos a municipios con

¹⁰ Artículo 5 de la Ley 388 de 1997.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

población entre 30.000 y 100.000 mil habitantes; o **esquemas de ordenamiento territorial**, frente a municipios con población inferior a los 30.000 mil habitantes.

En el caso del municipio de Arauca, para la época de expedición del acto demandado contaba con una población entre 30.000 y 100.000 mil habitantes, por ende, el ente territorial contaba con un plan básico de ordenamiento territorial o PBOT.

El artículo 11 de la Ley 388 de 1997, prescribe que los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar los siguientes **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.

A su vez, el artículo 15 de la citada ley establece frente a los primeros lo siguiente:

“[...] 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.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

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 [...]**”.*

En ese sentido, el Decreto 879 de 1998, en su artículo 9º, al reglamentar dicho componente fijó también lo siguiente:

“[...] Artículo 9º.- El componente general. El componente general del plan comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes.

El componente general deberá señalar en primera instancia los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, lo cual incluye, entre otros, las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; la definición de acciones estrategias para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el plan de desarrollo, y las políticas de largo plazo para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales.

Esta división se materializa en el contenido estructural, que define:

1º Los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio o distrito y de éste con los sistemas regionales y nacionales.

2º Las medidas para la protección del medio como ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje así como el señalamiento de áreas de reserva y de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico y ambiental.

3º La determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos.

4º La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, expresados en los planes de ocupación del suelo, el plan vial y de transporte, el plan de vivienda social, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio público.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

5º La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación del perímetro urbano que no podrá ser mayor que el perímetro de servicios públicos.

Parágrafo.- Todas las decisiones y definiciones de política del contenido estructural del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales, que prevalecen sobre las demás normas urbanísticas y sólo pueden modificarse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde, cuando por medio de estudios técnicos se demuestre que debido a cambios en las circunstancias y evolución del municipio o distrito dicha modificación se hace necesaria. [...].

Por su parte los artículos 23 y 28 de la Ley 388 de 1997, en cuanto a la vigencia, posibilidad y condiciones de revisión de los planes de ordenamiento territorial, disponen lo siguiente:

[...]

Artículo 23º.- *Formulación de los planes de ordenamiento territorial. Reglamentado por el Decreto Nacional 1686 de 2000. En un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las administraciones municipales y distritales con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.*

En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

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

[...]

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

1. 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.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

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 (1) 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.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

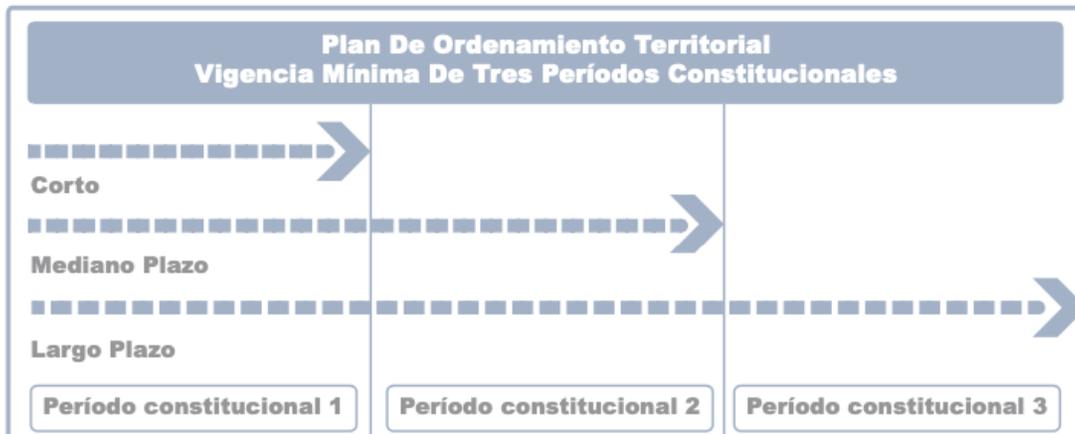
En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos [...]. (Negrillas de la Sala).

De la lectura del citado precepto se puede inferir: (i) que el contenido estructural de los planes de ordenamiento tiene una vigencia de largo plazo, que corresponde a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales; (ii) que el contenido urbano de mediano plazo por su parte tiene una vigencia mínima de dos períodos constitucionales; y, finalmente (iii) que el contenido urbano de corto plazo regirá por lo menos por un período constitucional.

Lo anterior se puede graficar así:



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca



(Tomado de la cartilla *Orientaciones para la Revisión y Ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial del Departamento del Meta*, Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, Universidad Externado de Colombia y Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental CORDEPAZ¹¹)

Ahora bien, el Presidente de la República, a través del Decreto 4002 de 2004¹² y en ejercicio de la potestad reglamentaria¹³, al señalar las exigencias para la revisión de los planes ordenamiento territorial, precisó lo siguiente:

[...] Artículo 5. Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

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

Parágrafo. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

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

b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente

¹¹ ISBN 978-958-8735-96-2.

¹² "Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997".

¹³ "ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

Artículo 6. *Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.*

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran [...]". (Negrillas de la Sala).

Conforme con lo expuesto, se tiene que, por una parte, la revisión de los planes de ordenamiento territorial se traduce en el examen de las estrategias, objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, instrumentos, políticas, procedimientos, actuaciones, programas y proyectos, entre otros aspectos, todo ello en consideración a la evolución significativa de las demandas y necesidades del territorio y, se da con miras a obtener su ajuste al nuevo escenario jurídico, político y técnico.

Por otra parte, la revisión de los planes de ordenamiento territorial procede **por el vencimiento de los contenidos de largo, mediano o corto plazo**; revisión que puede emprenderse por iniciativa del alcalde y en el inicio de su período, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones. En ese sentido lo precisó el estudio conjunto efectuada sobre dicha temática por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Universidad Externado de Colombia y la Corporación CORDEPAZ, documento en el que se precisa, frente a este último aspecto, lo siguiente:

*"[...] Esto quiere decir que al alcalde que le corresponda el segundo período constitucional de un POT puede revisar los contenidos de corto plazo, el alcalde que ejecute el tercer período de un Plan puede revisar los contenidos de mediano plazo y el alcalde que ingrese una vez se haya **vencido el largo plazo puede revisar los contenidos estructurales del POT y proponer un***



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

*nuevo plan, si así lo estima conveniente según los resultados que arroje el seguimiento y evaluación del plan vigente [...]»*¹⁴. (Negrillas de la Sala).

Así también, procede **por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito**. Frente a estas últimas, en el Decreto 4002 de 2004 indica como eventualidades en que las mismas se configuran, las siguientes:

a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989¹⁵, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico.

¹⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, Universidad Externado de Colombia y Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental – CORDEPAZ, Orientaciones para la Revisión y Ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial del Departamento del Meta, ISBN 978-958-8735-96-2.

¹⁵ Esta norma fue derogada por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

La Ley 1523 de 2012 prescribe frente a la declaratoria de desastre y calamidad pública de que trataban los artículos 18 y 48 del Decreto 919 de 1989 derogados, lo siguiente:

Artículo 55. Desastre. Para los efectos de la presente ley, se entiende por desastre el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Artículo 56. Declaratoria de situación de desastre. Previa recomendación del Consejo Nacional, el Presidente de la República declarará mediante decreto la existencia de una situación de desastre y, en el mismo acto, la clasificará según su magnitud y efectos como de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal, y pondrá en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre.

1. Nacional. Existirá una situación de desastre nacional:

a). Cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de las personas, de la colectividad nacional y de las instituciones de la Administración Pública Nacional, en todo el territorio nacional o en parte considerable del mismo.

b). Cuando se hayan producido efectos adversos en uno (1) o más departamentos y su impacto rebase la capacidad técnica y los recursos de las administraciones departamentales y municipales involucradas.

c). Cuando la emergencia tenga la capacidad de impactar de manera desfavorable y grave la economía nacional, las redes de servicios nacionales en su totalidad o en parte significativa de las mismas, el distrito capital y otros centros urbanos de importancia regional en la red de ciudades.

2. Departamental. Existirá una situación de desastre departamental cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes de un (1) departamento y de la administración pública departamental. El desastre de orden departamental puede presentarse en todo el departamento o en parte sustancial de su territorio rebasando la capacidad técnica y de recursos de los municipios afectados.

3. Distrital o Municipal. Existirá una situación de desastre municipal o distrital cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes del municipio o distrito impactado y de la administración pública distrital. El desastre de orden distrital o municipal puede presentarse en todo el distrito o municipio o en parte sustancial del territorio de su jurisdicción, rebasando su capacidad técnica y de recursos.

Parágrafo 1°. La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos que la justifican. De igual manera, mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, el Presidente de la República, podrá modificar la calificación que le haya dado a la situación de desastre y las disposiciones del régimen especial que deberán ser aplicadas.

Parágrafo 2°. Producida la declaratoria de situación de desastre, será de cumplimiento obligatorio las normas que el decreto ordene y específicamente determine. Al efecto, las autoridades administrativas, ejercerán las competencias que legalmente les corresponda y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determinen, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad.

Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Artículo 58. Calamidad pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

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

Finalmente, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, desarrollado en el artículo 6º del Decreto mencionado, establece, específicamente, **que frente a las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial** que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, **también podrá procederse a su modificación excepcional, en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.**

Frente a la revisión de los contenidos estructurales por vencimiento, valga precisar que, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 23 de la Ley 388 de 1997, es deber de las administraciones municipales que en los (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de ordenamiento, inicien el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

Para el caso concreto, la administración señaló, en el acto demandado, que la revisión y ajuste del Acuerdo 026 de 2000 se hacía en ejercicio de la primera alternativa, esto es, por el vencimiento de los contenidos.

Artículo 59. Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

VII.5.- El caso concreto

Descendiendo al caso objeto de estudio, la Sala encuentra que el Tribunal Administrativo de Arauca declaró la nulidad del Acuerdo 200.02.009 de 7 de septiembre de 2009, por medio del cual el **Concejo municipal de Arauca** “*adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca y se deroga el Acuerdo 026 de 2000*”, por cuanto consideró *i)* que fue expedido con desconocimiento de las normas en que ha debido fundarse, específicamente con transgresión de los artículos 28 de la Ley 388 de 1997 y 5º del Decreto 4002 de 2004, que disponen que la revisión ordinaria de los contenidos de largo plazo se llevará a cabo siempre y cuando hubiese vencido su término de vigencia y no de forma anticipada, y *ii)* que el ejercicio de dicha facultad no autorizaba a la entidad territorial para derogar el Acuerdo 026 de 2000, acto por medio del cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio.

Al sustentar el recurso de alzada en contra de la decisión, la entidad demandada afirmó que el *a quo* centró su estudio en el artículo 64 del acto demandado, que dispone que se derogan los contenidos del Acuerdo 026 del año 2000, alusión que también se hizo inadecuadamente en el título del acto administrativo, sin tener en cuenta que de la revisión del contenido del acto demandado no se desprendía que con este se pretendiera derogar el Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente.

Aseveró, además, que el Tribunal de primera instancia no analizó el artículo 3º del acto demandado, que se refería a la vigencia del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, precepto del cual, a su juicio, se extrae que no se estaba expidiendo un nuevo instrumento de ordenamiento territorial.

De conformidad con lo anterior, corresponde a la Sala establecer si con la expedición del acuerdo demandado se derogaron los contenidos de largo plazo del Acuerdo 026 de 2000, sin esperar a que hubiesen fenecido; en consecuencia, si se trasgredió el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, así como el artículo 5º del Decreto 4002 de 2004, o si, como lo aduce la entidad demandada, ello era procedente.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

Para resolver, la Sala encuentra necesario poner de relieve, como quedó explicado en el acápite anterior, que las normas sobre revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial establecen que la modificación de los contenidos de estos instrumentos procede, **i)** de manera general, al vencimiento de la vigencia del contenido a revisar; **ii)** de manera excepcional, en cualquier tiempo, por razones de interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito; y, **iii)** cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos para acceder a ello.

Destaca la Sala, sobre la primera forma de modificación de los planes, esto es, la ordinaria o por vencimiento, que el Decreto 4002 de 2004 “*Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997*”, en su artículo 5 establece:

*“[...] Artículo 5°. Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, **por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.***”

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

En ese sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-192 de 2016, refiriéndose a la importancia del cumplimiento de las vigencias de los planes de ordenamiento territorial, indicó lo siguiente:

*“[...] 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 licenciarios y propietarios, se ajusten a las normas vigentes y sean debidamente motivadas, constituye un desarrollo directo de la cláusula de Estado Social (art. 1º),



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

del principio de legalidad (art. 6º) y de los principios de transparencia y publicidad que rigen la actuación de las autoridades públicas (art. 209).

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, modificatorio 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 [...]” (Negrillas de la Sala).

En el *sub lite* y de la revisión del acto acusado, la Sala encuentra que, el concejo municipal de la entidad territorial demandada invocando el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, y concretamente la facultad ordinaria de revisión **modificó el contenido estructural del instrumento de planeación territorial** sin tener en cuenta el vencimiento de la vigencia de los mismos.

Al respecto, la Sala destaca los considerandos del acto administrativo demandado, en los cuales se plasmó lo siguiente:

[...] Que la Ley 388 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios establecen como procedimiento de carácter técnico y jurídico la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial con el fin de actualizar, modificar o ajustar los contenidos que dificultan la construcción efectiva del modelo de Municipio.

Que en virtud del anterior mandato Constitucional y legal, el Municipio de Arauca procedió a realizar el primer proceso de revisión y ajuste a su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, por consiguiente la presente revisión es de carácter ordinario o de inicio de período, con base en [lo] establecido en el artículo 28 de



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

la Ley 388, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, por el vencimiento de la vigencia de mediano plazo y por revisar las normas urbanísticas estructurantes [...]”.

Como se observa, si bien es cierto que el ente territorial mencionó que el ajuste del PBOT es una revisión de carácter ordinario, también lo que de la lectura del mismo se advierte que el **Concejo municipal de Arauca** cambió los “*objetivos, estrategias y políticas de largo plazo*”, comprendidos desde los artículos 4 a 7; la “*jurisdicción territorial y clasificación del territorio municipal*” (artículos 8 a 18); así como los “*sistemas estructurantes del territorio municipal*”, dentro de los que vale destacar la conformación de los sistemas estructurantes urbanos (artículo 19), el patrimonio cultural (artículo 20), el sistema vial urbano (artículo 21), el de espacio público y el de servicios públicos (artículos 22 y 23), entre otros; así también, desarrolló en el artículo 27 las “*áreas de amenazas y riesgos*”; en el artículo 29 “*clasificación de las cuencas hidrográficas*”; y en el artículo 30 los “*sistemas de áreas de protección*”.

Tal variación de los contenidos establecidos en el Acuerdo 026 de 2000, implicó el ajuste de componentes de naturaleza estructural, generales y de largo plazo del instrumento de planeación, desconociendo con ello el procedimiento y la oportunidad establecido en el ordenamiento jurídico, para hacerlo a través del mecanismo ordinario o por vencimiento de contenidos.

En relación con la naturaleza de los temas objeto de cambió por parte del ente territorial, resultan ilustrativos los artículos 12 y 16 de la Ley 388 de 1997, que abordan el contenido del componente general del Plan de Ordenamiento Territorial y, el segundo, específicamente, el contenido de las Planes Básicos de Ordenamiento, normas que son del siguiente tenor:

“[...] Artículo 12. Contenido del componente general del Plan de Ordenamiento.

El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

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

1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

1.2 *Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.*

1.3 **Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.**

2. *Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1º 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.**

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.**

PARAGRAFO 1o. *Para los efectos de la aplicación de las normas que aquí se establecen, se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas.*

PARAGRAFO 2o. *En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios.*



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

[...]

Artículo 16. Contenido de los Planes Básicos de Ordenamiento. *Los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los tres componentes a que se refiere el artículo 11 de la presente ley, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación:*

1. En cuanto al componente general, el Plan Básico de Ordenamiento señalará los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:

1.1 *Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.*

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

1.3 **El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje,** *así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.*

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

1.5 **La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano,** *en los términos señalados en la presente ley, 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. [...]*. (Negrillas y subrayas de la Sala).

Nótese, entonces, que el Concejo municipal de Arauca desconoció la prohibición establecida en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, por lo que en el Acuerdo 200.02.009 de 2009 no podía válidamente abordar los contenidos aludidos, referidos a *“objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo”*; la *“jurisdicción territorial y clasificación del territorio municipal”*; así como los *“sistemas estructurantes del territorio municipal”*, dentro de los que vale destacar la conformación de los sistemas estructurantes urbanos, el patrimonio cultural, el sistema vial urbano, el de espacio público y el de servicios públicos; las *“áreas de amenazas y riesgos”*; *“la clasificación de las cuencas hidrográficas”*; y los *“sistemas de áreas de protección”*, en la medida en que formaban parte del componente general o de largo plazo establecidos en el Acuerdo 026 de 2000, cuyo vencimiento se produciría, conforme al artículo 3 del Acuerdo 200.02.009 de 2009, de la siguiente manera:



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

[...] Artículo 3º. Vigencia.

Las normas contenidas en el presente acuerdo, son aplicables en todo el Territorio Municipal de Arauca y regulan los aspectos relativos a la ocupación, uso y desarrollo del territorio, articula las tendencias de largo plazo con las decisiones de corto y mediano plazo, correspondientes a los Planes de Desarrollo que deban adoptar las administraciones municipales en cada uno de los periodos de gobierno que cubre la vigencia del Plan Básica de Ordenamiento Territorial.

*Con el fin de dar cumplimiento al mandato previsto por el artículo 8 del Decreto 879 de 1998, **el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Arauca tendrá una vigencia mínima equivalente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales, de la siguiente manera:***

- a) Corto plazo: 2000 a 2003
- b) Mediano plazo: 2004 a 2007
- c) **Largo plazo: 2008 a 2011 [...]**. (Negrillas y subrayas de la Sala).

Así pues, solo a partir del año 2012 podía el Concejo municipal de Arauca emprender la revisión por pérdida de vigencia de los contenidos de largo plazo plasmados en el Acuerdo 026 de 2000, y no en el año 2009, cuando procedió a expedir el acto demandado, sin esperar a que hubiese fenecido dicho término.

En ese sentido, resulta pertinente traer a colación la sentencia de 12 de abril de 2018¹⁶, en la que se señaló como motivo para declarar la nulidad del acto demandado, el concerniente al desconocimiento de los plazos de vigencia de los contenidos estructurales. Precisa la decisión lo siguiente:

*[...] En ese orden de ideas, **la Sala concluye que el Acuerdo 0147 de 29 de diciembre de 2004 no se encuentra ajustado a derecho como bien lo decisión la primera instancia por cuanto:** I) no se cumplieron los requisitos relativos a concertación, consulta, y aprobación previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997; II) no se obtuvo el concepto previo del Consejo Constitutivo de Ordenamiento Territorial sobre la materia; III) no se encuentran los documentos en los que debe estar soportada la revisión del POT; y IV) tampoco se encuentra acreditada que la revisión del POT fuera a iniciativa del Alcalde Municipal.*

Adicionalmente, no se respetaron los plazos establecidos para introducir modificaciones estructurales al POT, esto es, lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 que señala que para realizar este tipo de revisión

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (Descongestión), Radicación 76001-23-31-000-2009-01130-02, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

“deberán transcurrir 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”, lo cual guarda estrecha relación con lo señalado en el numeral 1° del artículo 534 del POT del Municipio de Santiago de Cali.

Para arribar a esta conclusión basta con acudir al contenido del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, en el que se establece que por norma urbanística estructural se entiende aquella que “asegura 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” [...].

En este contexto, y como bien lo sostuvo el *a quo*, **la Sala encuentra que con el acto demandado se desconoce el término de vigencia mínima de los contenidos de largo plazo establecidos en el Acuerdo 026 de 2000**, contraviniendo así el artículo 28 de la mencionada Ley 388 de 1997, pese a que dicho precepto es invocado en los motivos del acto administrativo como fundamento del ejercicio de revisión y ajuste, como consta en los considerandos del acto, arriba transcritos.

De otra parte, frente al argumento planteado por el apelante consistente en la coincidencia exacta entre el artículo 2° del acuerdo demandado y el artículo 1° del Acuerdo 026 de 2000, encuentra la Sala que no está llamado a prosperar, pues de la lectura de estos se advierte que el texto de la nueva norma realizó una modificación sustancial a esta última, en tanto suprimió la alusión a que una de las finalidades del instrumento de planeación territorial, esto es, la relacionada con el equilibrio entre la atención de las necesidades sociales y económicas de la población y la conservación y protección del medio ambiente que expresamente se encontraba contenidas en el artículo 1 del referido Acuerdo 026 de 2000.

En cuanto al argumento de inconformidad consistente en que en la providencia recurrida no se tuvo en cuenta el contenido del artículo 3° del acuerdo demandado, relativo a su vigencia y arriba citado, la Sala advierte que el mismo sí fue estudiado por el *a quo*, en tanto hizo parte del análisis sobre la competencia que le otorgaba



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

el artículo 28 a la entidad territorial para hacer la revisión de los contenidos vencidos, frente a lo cual se concluyó lo siguiente:

“[...] En el caso concreto se derogó el anterior y la decisión fue adoptar un nuevo PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL para el Municipio de Arauca, fijando contenidos, políticas, programas y componentes nuevos de corto, mediano y largo plazo, modificando las estructuras inmobiliarias, el uso del suelo y la ocupación o destino de aquellos, y, de paso, originando perjuicios a propietarios, poseedores y tenedores o a los indeterminados que eventualmente puedan ejercer derechos sobre sus bienes según el uso del suelo ya determinado, lo que significa que el cambio repentino, con desconocimiento total en los términos de vigencia del uso del suelo, puede llegar a transgredir derechos de manera injusta e inequitativa y alterar la ocupación del espacio público [...]”.

Sobre el particular y como se consideró líneas atrás, de conformidad con el artículo 3º del Acuerdo demandado, la vigencia de los componentes que fueron objeto de modificación no había fenecido, por lo que la entidad territorial no se encontraba facultada para hacer un examen y ajuste de estos.

Adicionalmente, la Sala precisa que, en el caso objeto de estudio, el acto administrativo demandado no se expidió invocando ni haciendo uso de la facultad de revisión excepcional de los planes de ordenamiento territorial, reglamentada en los artículos 5º y 6º del Decreto 4002 de 2004, sino que, según su contenido, se expidió en uso de facultad de revisión general de que trata el artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

Por último, frente al argumento de inconformidad consistente en que el *a quo* en su juicio solo tomó en consideración el artículo 64, así como el epígrafe del acto demandado, estima la Sala que el mismo no está llamado a prosperar, pues de lo expuesto en precedencia se tiene que es del contenido del mismo que se desprende su contradicción con el ordenamiento superior.

En consecuencia, esta Sala concluye que el Acuerdo 200.02.009 de 7 de septiembre de 2009, expedido por el Concejo municipal de Arauca está viciado de nulidad por violación de los artículos 28 de la Ley 388 de 1997 y 5º del Decreto 4002 de 2004, por lo que se impone confirmar la decisión objeto de apelación, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.



Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01
Demandante: Marcos Fidel Márquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Arauca

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:

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia apelada, esto es, la sentencia de 20 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Aclara voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado