



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Armenia, veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 038

TEMAS:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GENERAL – PROPIEDAD PRIVADA Y SUS LIMITACIONES DE CONTENIDO AMBIENTAL - ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL (RONDAS HÍDRICAS Y ZONAS FORESTALES PROTECTORAS – VIOLACIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE – COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES EN REGLAMENTAR TEMAS QUE EL LEGISLADOR MATERIAL NO HA REALIZADO - INEXISTENCIA DE LOS CARGOS FORMULADOS

INSTANCIA:

SEGUNDA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada MUNICIPIO DE ARMENIA y los coadyuvantes de esta JESÚS ANTONIO OBANDO ROA y CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN, contra la sentencia del 12 de junio de 2019, complementada



el 28 de junio de 2019, proferida por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA Q., a través de la cual se accedió las súplicas de la demanda dentro del proceso referenciado iniciado por ÁNDRES MAURICIO QUINCENO ARENAS y acumulado con el radicado 63001334000620170031000, demandante PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN.

1. LAS DEMANDAS.

1.1. RADICADO 63001333300120170027700¹

1.1.1. PRETENSIONES:

1.1.1.1. Que se declare que los artículos 96 numeral 1 y 98 numeral 11 del Acuerdo 019 de 2009 expedido por el Concejo Municipal de Armenia, Quindío infringen normas en que debería fundarse, específicamente el artículo tercero del Decreto 1449 de 1977, recopilado por el artículo 2.2.1.1.18.2. del Decreto 1076 de 2015.

1.1.1.2. Que en virtud de la anterior pretensión, se declare la nulidad parcial del acuerdo 019 de 2009, específicamente lo contenido en los artículos 96 numeral 1 y 98 numeral 11.

1.1.2. HECHOS:

Como fundamentos fácticos de la demanda se indicaron los siguientes:

Manifiesta que el Municipio de Armenia, a través del Concejo Municipal, el día 17 de noviembre de 2009, aprobó el Acuerdo 019 de 2009, *“Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Armenia, para el período 2009-2023, Armenia Ciudad de Oportunidades para la Vida.”*, el cual fue sancionado por el

¹ Fol. 1 a 9.



Gobierno Municipal de Armenia, a través de su Alcaldesa el día 24 de noviembre de 2009.

Comenta que el Acuerdo en mención fue publicado en la gaceta municipal 1185 de 2 de diciembre de 2009, y se encuentra publicado en la página web de la Alcaldía Municipal de Armenia, en el siguiente link:

http://documentos.armenia.gov.co/doc_usuarios/Acuerdo%20019%20de%202009.pdf

Argumenta que el Acuerdo 019 de 2009, se consagró en el artículo 96 la franja de retiro, estableciendo la misma como 15 metros horizontales, medidos a lado y lado de la quebrada, estipulación que es ratificada en el artículo 98 numeral 11 del Acuerdo 019 de 2009, la franja de retiro de 15 metros a cada lado de la línea de cauce.

1.1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

El actor presenta como causal de anulación del acto demandado las siguientes:

Explica que los artículos 96 y 98 numeral 11 del acuerdo demandado desconocen el contenido normativo del Artículo 3 del Decreto 1449 de 1977 expedido “*Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974*”, el cual se encuentra compilado en el artículo 2.2.1.1.18.2. del Decreto 1076 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Medio Ambiente, por lo que considera que las normas demandadas fueron expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse.

Arguye que ello, en tanto las áreas forestales protectoras en las rondas de cauce de los ríos y quebradas, por definición de una norma de carácter nacional, y que se encuentra actualmente vigente, y que impone restricciones a la propiedad, en concordancia con la función ecológica de la misma, tal como lo señala el artículo



58 de la Constitución Política de Colombia, debe determinarse por 30 metros a lado y lado de la cota máxima de inundación, o lo que es igual de la línea máxima de cauce.

Comenta que el municipio de Armenia excedió sus potestades normativas, al expedir el Acuerdo 019 de 2009, Plan de Ordenamiento Territorial de la entidad, en contravía de disposiciones de mayor jerarquía, poniendo además en riesgo la vida de múltiples personas de la comunidad, al no respetar las áreas forestales protectoras, que tienen como finalidad evitar riesgos y desastres relacionados con los cauces de ríos, quebradas y arroyos, permanentes o no, como los acaecidos recientemente en el país, entre los cuales el más dramático correspondió a los hechos sucedidos en MOCOA, PUTUMAYO.

Concluye que en un esquema piramidal normativo como el existente en el sistema jurídico Colombiano, las normas emitidas por los entes territoriales deben estar sujetas precisamente a las disposiciones emitidas por autoridades de superior jerarquía, razón por la cual el Acuerdo 019 de 2009, en su conformación debió haber seguido la suerte y cumplido con las exigencias en materia ambiental establecidas en el Decreto 1449 de 1977, el cual se encuentra vigente y compilado a través del Decreto 1076 de 2015.

1.2. RADICADO 63001333400620170031000²

1.2.1. PRETENSIONES:

1.2.1.1. Declarar la nulidad parcial de los artículos 90, 91, 96, 98 y 106 del Acuerdo 019 de 2009, teniendo en cuenta los apartes subrayados al enunciar las normas demandadas, en atención a los cargos señalados en el acápite correspondiente.

² Fol. 1 a 19.



1.2.2. HECHOS:

Como fundamentos fácticos de la demanda se indicaron los siguientes:

Indica que el Concejo Municipal de Armenia, a través del acuerdo N° 019 de 2009, aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 2009-2023, para el municipio demandado; el cual se puede consultar en el siguiente link:

http://documentos.armenia.gov.co/doc_usuarios/Acuerdo%20019%20de%202009.pdf

Explica que en el artículo 90 del Acuerdo N° 019 de 2009, se establecieron los suelos de protección.

Comenta que el Acuerdo 019 de 2009, fue publicado en la gaceta municipal 1185 del 2 de diciembre de 2009, encontrándose vigente al momento de presentación de la presente demanda.

1.2.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

El actor presenta como causales de anulación del acto demandado las siguientes:

CARGO PRIMERO: HABER SIDO EXPEDIDO LOS ARTÍCULOS ACUSADOS CON VIOLACIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 83 DEL DECRETO 2811 DE 1974 Y EN EL ARTICULO 3 DECRETO 1449 DE 1977 COMPILADO EN EL ARTÍCULO 2.2.1.1.18.2 DEL DECRETO 1076 DE 2015: Parte del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, en relación con los suelos de protección, para posteriormente con fundamento en los artículos 3 del Decreto 1449 de 1977 compilado en artículo 2.2.1.1.18.2. del Decreto 1076 de 2015 y 83 del Decreto 2811 de 1974 explicar que el acuerdo en los apartes demandados desconoce dichas normas que señalan con claridad manifiesta que una franja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de



mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua, se constituyen en áreas forestales protectoras, cuyo uso es el forestal, imponiéndole a los propietarios de los predios contiguos a esas áreas las obligaciones de protección y conservación.

Bajo este entendido, expone que no le era dable al concejo municipal de Armenia establecer la diferenciación que el área de retiro para quebradas era de 15 metros a cada lado, cuando el acto administrativo nacional en ningún momento hizo tal distinción, simplemente señaló que la franja debía ser no inferior a treinta (30) metros a cada lado, en tratándose de ríos o quebradas sin distingo alguno.

Interpreta que tampoco le era dable al concejo municipal del ente demandado, establecer una franja de retiro inferior a 30 metros para quebradas (15mts), porque la norma nacional como se manifestó renglón arriba, consagró la distancia mínima como no inferior a 30 metros a cada lado tanto para ríos como para quebradas.

Por otro lado, explica que para establecer la franja de retiro ambiental en el caso de las quebradas, no se interpretó y armonizó correctamente la aplicación de los artículos 83 del Decreto 2811 de 1974 y lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, toda vez que de haberlo hecho por parte del concejo municipal, el resultado habría sido distinto; es decir, se habría determinado una franja mínima de treinta metros de ancho a cada lado de las quebradas y no de quince (15mts) como erradamente se hizo, citando como antecedente jurisprudencial la sentencia del 4 de junio de 2015 del Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Magistrada Ponente María Claudia Rojas Lasso, radicación 85001233100020090002501.

Destaca la función ecológica de la propiedad consagrada en los artículos 58, 63, 78 y 80 de la C.P., y el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que tienen los bienes de uso público, el derecho a gozar de un ambiente sano, la obligación



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

que tiene el Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica y la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución.

Por otro lado, expone lo referente al retiro de pendiente consagrado en el artículo 3 del Decreto 1449 compilado en el Decreto 1076 de 2015, considerando que el municipio de armenia, transgredió lo dispuesto en dicha norma al establecer en el artículo 90 del Acuerdo 019/09 que *Las áreas con pendientes superiores a 46,66% o 25°, en las zonas que no posean alguno de los valores ambientales definidos anteriormente, que se encuentren por fuera de los suelos categorizados en los planos No. 28 y 29, no serán consideradas suelo de protección ambiental por recursos naturales. No obstante, en las áreas con las pendientes mencionadas, se tendrán en cuenta, para la aprobación de las licencias de urbanismo y construcción, las restricciones y condiciones para la edificabilidad en materia de ocupación, retiros, cálculo estructural, y obras ingenieriles y bioingenieriles de mitigación de riesgo natural, de acuerdo con los estudios particulares de estabilidad de taludes.*

Explica que la violación de la norma anunciada, encuentra asidero en la distinción que hizo el ente demandado al momento de establecer que las pendientes superiores a 46,66% o 25°, en las zonas que no posean alguno de los valores ambientales definidos en ese mismo artículo 90, que se encuentren por fuera de los suelos categorizados en los planos No. 28 y 29 no serán considerados de protección ambiental; siendo que el artículo 3 literal c del Decreto 1449 de 19775 estableció sin distingo alguno que los terrenos con pendientes superiores al 100% (45°), son áreas forestales protectoras, cuyo uso es el forestal sin importar que se encuentren por fuera de planos o cualquier otra caracterización hecha por el ente territorial. Admitir lo dispuesto por el municipio de Armenia, es permitir que terrenos con pendientes superiores a cuarenta y cinco grados, se les quite la connotación de áreas forestales protectoras por el solo hecho de no figurar en los planos del municipio para suelos de protección ambiental, siendo que la norma reglamentaria de carácter nacional no hizo tal distinción, y lo más grave aún es que



las mismas sean objeto de urbanismo y construcción, condicionadas únicamente a estudios particulares de estabilidad de taludes, cuando reiteradamente se ha dicho hasta el cansancio, que dichas pendientes son áreas forestales protectoras por el solo hecho de ser superiores a cuarenta y cinco grados como lo estableció la norma nacional.

CARGO SEGUNDO: HABER SIDO EXPEDIDOS LOS ARTÍCULOS ACUSADOS CON VIOLACIÓN A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 58, 63, 78 Y 80 DE LA C.P.: Comenta que la Constitución Política de Colombia de 1991, se conoce como la Constitución ecológica, por el hecho de haber traído consigo un variado número de artículos consagratorios de la protección al medio ambiente y los recursos naturales, señalando igualmente al Estado y los particulares como responsables de la protección del medio ambiente, citando para ello la sentencia C-126 de 1998 de la Corte Constitucional.

Por lo tanto concluye que el concejo municipal de Armenia transgredió las normas citadas de la constitución al modificar la medida y grado del área forestal protectora en torno al borde de las fuentes hídricas y la inclinación de las laderas.

CARGO TERCERO-. HABER SIDO EXPEDIDAS LAS NORMAS DEMANDADAS CON VIOLACIÓN AL PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES: Expone que al transgredir las normas nacionales ya indicadas (legales y constitucionales), si bien los municipio cuentan con autonomía para reglamentar el uso del suelo municipal, deben respetar las normas nacionales y en especial la Ley 99 de 1993 y el Sistema Nacional Ambiental, por lo que su autónoma se encuentra sujeta a las normas nacionales.

1.3. CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS.



1.3.1. RADICADO 63001333300120170027700³

Se opone a las pretensiones de la demanda, explica que considera que las normas demandadas cumplen con las normas superiores. Informa que el POT se expidió previa concertación con la autoridad ambiental (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO).

Argumenta que la medida tomada por las normas demandadas se fundamenta en el Decreto Ley 2811 de 1975 que establece una zona de ronda hídrica de hasta 30 metros al igual que el Decreto 1541 de 1978.

Explica que en los planos anexos (plano 29) se garantizan las áreas retiro y protección de 15 metros en las quebradas y de entre 30 y 60 metros en los ríos.

Después de realizar un recuento normativo, se pregunta sobre la vigencia del Decreto 1449 de 1997.

1.3.1. RADICADO 63001333400620170031000⁴

Presenta una argumentación igual a la anterior.

1.4. LOS COADYUVANTES:

Se hicieron parte dentro del presente proceso coadyuvando las posiciones de ambas partes, así:

1.4.1. DE LOS DEMANDANTES:

1.4.1.1. JHOAN ALEXANDER RIVAS SANTAMARIA⁵:

³ Fol. 172 a 197.

⁴ Fol. 251 a 275.

⁵ Fol. 67 a 107 dentro del radicado 63001333400620170031000.



Reitera los argumentos del demandante en torno a la nulidad solicitada de los artículos demandados, por violar las normas superiores en torno a la franja forestal protectora relacionada con las orillas de las fuentes hídricas y el quiebre de pendiente.

1.4.2. DEL DEMANDADO:

1.4.2.1. JESÚS ANTONIO OBANDO ROA⁶:

Explica que normas demandadas en su criterio, cumplen y respetan la normativa nacional. Argumenta que las normas superiores regulan el componente rural del suelo y el acuerdo en las normas demandadas consagra el uso del suelo urbano.

1.4.2.2. CURADURIA URBANA DE ARMENIA N° 1⁷:

Reitera los argumentos referentes a que la norma superior de comparación (Decreto 1449 de 1977) es aplicable al suelo rural y en su interpretación se encuentra derogada, citando para soportar su afirmación, una sentencia del CONSEJO DE ESTADO.

Presenta una serie de argumentos en torno a la aplicabilidad de las normas demandadas, en caso de que hipotéticamente se declarara su nulidad.

1.4.2.3. CURADURIA URBANA DE ARMENIA N° 2⁸:

⁶ Fol. 102 a 112 dentro del radicado 63001333300120170027700. Fol. 212 a 225 dentro del radicado 630013340006201700310.

⁷ Fol. 131 a 151 dentro del radicado 63001333300120170027700. Fol. 168 a 185 dentro del radicado 630013340006201700310.

⁸ Fol. 153 a 171 dentro del radicado 63001333300120170027700.



Parte de las facultades que constitucional y legalmente tienen los municipios para ajustar las reglamentaciones a las necesidades del territorio, conforme lo consagra la Ley 388 de 1997.

Expone que el Decreto Ley 2811 de 19974 establece una zona de hasta 30 metros como ronda hídrica, por lo que ella es un límite máximo y no mínimo.

Reitera los argumentos referentes a que la norma superior de comparación (Decreto 1449 de 1977) es aplicable al suelo rural.

1.4.2.4. CAMACOL⁹:

Argumenta que el Decreto 1449 de 1977 se encuentra derogada y que la norma prevista en el Decreto 1076 de 2015, norma que consagra que la franja de 30 metros se aplica a los predios rurales.

1.4.2.5. EDUARDO GIRALDO ARCILA¹⁰:

Explica que el Decreto 1449 de 1977 es reglamentario de la Ley 135 de 1961, norma esta que fue expresamente derogada por la Ley 160 de 1994, por lo que asegura que como decreto reglamentario igualmente fue derogado. Aclara que el Decreto 1076 de 2015 lo único que hizo fue compilar las normas por lo que no crea nuevas regulaciones. Atendiendo lo anterior, expresa que conforme con lo establecido en las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004, el municipio tiene competencia para en ejercicio de su autonomía, regular la promoción y redesarrollo de su territorio.

2. LA PROVIDENCIA APELADA.¹¹

⁹ Fol. 199 a 206 dentro del radicado 63001333300120170027700. Fol. 236 a 244 dentro del radicado 630013340006201700310.

¹⁰ Fol. Fol. 205 a 211 dentro del radicado 630013340006201700310.

¹¹ Fol. 454 a 482 y complementada fol. 509 a 512.



El *A-quo* declaró la nulidad parcial de las normas demandadas en lo que tiene que ver con la fijación de la franja protectoras de 15 metros al lado y lado de las quebradas, arroyos y cuerpos de agua y las áreas con pendiente superior a 46,66% o 25° ubicadas en áreas urbanas de Armenia. Para llegar a dicha conclusión, partió de la base de que de conformidad con la interpretación planteada en dos sentencias de la Sección Primera del Consejo de Estado, el Decreto 1449 de 1977 se encuentra vigente.

Luego, con fundamento en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, el Decreto Reglamentario 2201 de 2003, los artículos 58, 63 y 80 de la C.P. los artículos 3 del Decreto 1449 de 1997 compilado por el artículo 2.2.1.1.18.2. del Decreto 1076 de 2015 y el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, las normas demandadas (artículos 90, 91, numeral 1 del 96, numeral 11 del 98 y 106 del Acuerdo 019 de 2009 del Concejo Municipal de Armenia) los trasgredieron, pues la norma nacional consagra un mínimo de 30 metros y las normas demandadas al fijar una franja de 15 metros, violó las mismas.

Explica que la administración municipal no puede establecer una franja de retiro inferior a la del reglamento nacional, sin los estudios necesarios que así lo determinen, vulnerando en este aspecto los artículos 31 de la Ley 99 de 1993 y 35 de la Ley 388 de 1997, argumentando que debe tenerse mayor consideración en el suelo urbano que es donde hay mayor densidad poblacional y por tanto más riesgo.

3. LA APELACIÓN

Formularon recurso en término y debidamente facultados para ello las siguientes parte e intervinientes, partiendo de lo planteado por el demandado como parte principal:



3.1. EL DEMANDADO MUNICIPIO DE ARMENIA¹²:

La parte demandante dentro del término legal, interpuso recurso de apelación y argumenta:

ASPECTOS NORMATIVOS: Aclara que el Decreto Ley 2811 de 1974 consagra una ronda hídrica de hasta 30 metros, por lo que considera que el POT en las normas anuladas cumple con dicho límite. Por otro lado, alude a que el Decreto 1449 de 1997 reglamenta el artículo 1 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto 2811 de 1974 y en su artículo primero consagra que se aplica a los predios rurales, citando para ello un concepto del Ministerio de Vivienda y desarrollo territorial.

Igualmente, aclara que el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2016 derogó las normas compiladas, por lo que el mencionado decreto está derogado.

Indica que en este punto, el Tribunal Administrativo del Quindío indicó que el decreto en estudio reglamente una reforma agraria derogada y fue expresamente derogado por el decreto único citado, encontrándose en este la misma regulación pero de forma concreta aplicable a predios rurales.

ASPECTOS TÉCNICOS: Indica que el POT de Armenia fue expedido en cumplimiento de las normas que regulan dicha competencia (Ley 388 de 1997) y previa concertación con la comunidad, los gremios y la autoridad ambiental, la Corporación Autónoma Regional del Quindío, quien a través de la Resolución 720 de 2010 avaló las determinante ambientales del mismo, dentro de las que se encuentra la norma que consagra la ronda hídrica de 15 metros.

Explica que conforme a la cartografía que hace parte del POT (plano 29) armenia cuenta con una amplia una de protección ambiental. Adicionalmente, explica que conforme al numeral 6 del artículo 106 del POT existen otros retiros en donde no

¹² Fol. 529 a 544 y 552 a 554.



es posible construir.

Por otro lado, explica que conforme a la lectura que hace de la Ley 388 de 1997, no se exige la existencia de estudios técnicos que la sentencia echa de menos, para establecer la zona de retiro de 15 metros a lado y lado de la fuente hídrica, estudios que la sentencia exige.

En cuanto a los quiebres de pendientes, reitera que ellos no están regulados en el Decreto Ley 2811 de 1974 como bienes de uso público, y que el Decreto 1449 de 1977 que los contempla, es de aplicación al área rural.

Concluye entonces que la sentencia debe ser revocada.

3.2. EL COADYUVANTE JESÚS ANTONIO OBANDO ROA¹³:

Este coadyuvante de la parte demandada, apela y parte de la autonomía de las entidades territoriales y de la competencia para establecer y reglamentar el uso del suelo.

Con fundamento en ello y conforme a lo consagrado en los Decretos 2811 de 1974 y 1449 de 1977, parte de que el segundo se aplica al suelo rural. Explica que la Ley 1450 de 2011 en su artículo 206 establece la necesidad de delimitar las rondas hídricas conforme el reglamento, lo que a la fecha se desconoce.

Por lo tanto, solicita revocar la sentencia apelada.

3.3. EL COADYUVANTE CAMACOL¹⁴:

Parte de la base de que las sentencias que el juez de instancia cita como

¹³ Fol. 489 a 498.

¹⁴ Fol. 513 a 528 y 547 a 551.



argumentos para determinar la aplicabilidad y vigencia del Decreto 1449 de 1977, carecen de identidad casuística con el presente caso.

Expone que la providencia atacada es incongruente, pues afirma que el acto administrativo demandado carece de estudios que soporten la decisión del retiro de 15 metros, pero el debate nunca fue en torno a la motivación del acto sino a la violación de normas superiores.

Explica que la protección otorgada al suelo en el Decreto 1449 de 1977 es por recurso (bosque) y no por riesgo o amenaza.

Comenta entonces que el Decreto 1449 de 1977 establece es una franja desde 30 metros como área forestal protectora y no un límite a la propiedad como lo hace el Decreto 2811 de 1974 como bien de uso público. Por ello afirma que si se trata de un bosque a proteger, en estos aspectos no existe diferencia si el suelo es urbano o rural.

Después del análisis de la normativa que considera aplicable, considera que a la vigencia del Acuerdo 019 de 2009, no se encontraba vigente el Decreto 1449 de 1977 por la derogación de la norma que reglamenta por parte de la Ley 30 de 1988.

Igualmente establece que el Decreto 1076 de 2015 fue expedido con posterioridad al acuerdo demandado y este decreto de forma expresa consagra su aplicación a suelo rural.

Explica que el artículo 90 del Acuerdo 019 de 2009 regula las áreas que se encuentran en el sector de influencia de los bosques (relictos, fragmentos y corredores) como de conservación ambiental agrupados en 3 corredores de conservación definidos en el plan de ordenación y manejo de las microcuencas urbanas. Adicionalmente la misma norma le concedió facultades al Alcalde para



que dentro del año siguiente realizara los estudios técnicos de actualización de los suelos de protección ambiental urbana. De dicho estudio emanó el Decreto Municipal 094 de 2010 en donde se adoptó el estudio técnico de actualización de suelos de protección, norma debidamente concertada con la CRQ, y esta expidió la Resolución 720 de 2010 por la cual se establecieron las determinantes ambientales del ordenamiento territorial municipal de departamento, aplicando el artículo 14 del Decreto 1541 de 1978.

Por último, menciona que el acuerdo en las normas demandadas cumple con los hasta 30 metros que consagra el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, pero adicionalmente establece en el 106 las franjas de retiro adicionales, acorde con la importancia ambiental del bien, y conforme a la cartografía aprobada, se establecen áreas adicionales de protección de 60 hasta 400 metros (plano 29).

Insiste en la aplicación del Decreto 1449 de 1977 a las áreas rurales, aclarando que los conceptos de ronda hídrica y área forestal protectora son dos conceptos diferentes con normas aparte e igualmente resalta el concepto de retiro por riesgos que dependerán de los estudios de vulnerabilidad.

Por lo tanto, solicita la revocatoria de la sentencia apelada y la negativa de las pensiones de la demanda.

4. ACTUACION PREVIA AL TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA.

A través de auto fechado 17 de julio de 2019¹⁵ adicionado por auto del 2 de septiembre de 2019, el *A-quo* concedió los recursos de apelación ya reseñados.

5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.

¹⁵ Fol. 555.



A través de auto fechado 23 de septiembre de 2019¹⁶ esta Corporación admitió los recursos de apelación interpuesto por la parte demandante y los coadyuvantes del demandado JESÚS ANTONIO OBANDO ROA y CAMACOL, y se ordenó dar traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público para emitir concepto. Pronunciándose en esta oportunidad:

Los apelantes demandado¹⁷ y coadyuvante CAMACOL¹⁸, reiterando los argumentos expuestos en sus recursos de apelación.

El demandante PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION actuando a través de su Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de Armenia alegó de fondo¹⁹ solicitando la confirmación del fallo, argumentando que los entes territoriales municipales al momento de ejercer sus funciones en materia de uso del suelo, deben respetar las normas del orden nacional, pues deben coordinar y sujetar sus funciones a las normas nacionales por el principio de subsidiaridad y de gradación normativa relacionado con las normas ambientales (Ley 99 de 1993) en donde estas regulaciones pueden hacerse más rigurosas pero no más flexibles.

Explica que las áreas forestales protectoras se encuentran desarrolladas en el Decreto 1449 de 1977, el que se aplica en áreas rurales y urbanas, citando para ello la sentencia del Consejo de Estado citada en la demanda y un concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitada en el presente proceso.

Sobre el tema de la vigencia del Decreto 1449 de 1977, indica que el mismo fue compilado por el Decreto 1076 de 2015, por ser esta una directriz marcada por la OCDE Colombia, para brindar mayor seguridad jurídica revisando las normas vigentes sobre los diferentes sectores de la administración. Por ello menciona que se encuentra vigente y de la forma realizada por el *A quo*, fue aplicada por Consejo de Estado en la sentencia previamente citada.

¹⁶ Fol. 604.

¹⁷ Fol. 613 a 623

¹⁸ Fol. 627 a 627.

¹⁹ Fol. 628 a 636.



El MINISTERIO PÚBLICO, presentó en tiempo concepto²⁰ en donde solicita la confirmación de la sentencia apelada, pues considera que el acuerdo demandado no cumplió con el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977 que establece un área mínima de 30 metros a cada lado de ríos, quebradas, arroyos, lagos o depósitos de agua. Indica que esta norma debe aplicarse con fundamento en el principio de gradación normativa consagrado en el artículo 13 de la Ley 99 de 1993, por lo que pueden superar lo límites pero no hacerlos más flexible.

En cuanto a la vigencia del Decreto 1449 de 1977, afirma que no hay duda de ello por haber sido compilado por el Decreto 1076 de 2015 y por la interpretación que del mismo hace el Consejo de Estado.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta por la parte demandante y coadyuvante de la misma en el presente medio de control de Nulidad, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

6.1. DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO:

Pretenden los demandantes se declare la nulidad parcial de las siguientes normas en los apartes resaltados, contenidas en el Acuerdo 019 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Armenia, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE ARMENIA, PARA EL PERÍODO 2009– 2023, ARMENIA CIUDAD DE*



OPORTUNIDADES PARA LA VIDA”, publicado en la Gaceta Municipal 1185 del 2 de diciembre de 2009:

“ARTÍCULO 90. DEFINICIÓN DEL SUELO DE PROTECCIÓN (VER PLANOS 28 Y 29). Es el conjunto de áreas con diferentes categorías, que por su localización, funcionalidad ecológica, composición, biodiversidad y generación de bienes y servicios ambientales, constituyen un patrimonio natural municipal, por tal razón merecen ser conservadas; orientando políticas de conocimiento, conservación y recuperación por la relevancia de su naturaleza dentro del sistema territorial.

De acuerdo con el Artículo 35 de la Ley 388 de 1997, el suelo de protección está constituido por las zonas y áreas de terreno, localizadas dentro de cualquiera de las clases de suelo, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura para servicios públicos, o de las áreas de amenaza y riesgos no mitigables para la localización de vivienda, tiene prohibida la posibilidad de urbanizarse.

Corresponden a las zonas de protección de los recursos naturales las siguientes áreas:

1. *Afloramientos, Humedales y cuerpos de agua.*
2. *Ríos.*
3. *Quebradas.*
4. *Drenajes con cauces permanentes o no permanentes.*
5. *Microcuencas.*
6. *Zonas de fragilidad ecológica.*
7. *Bosques (relictos y fragmentos).*
8. *Corredores biológicos.*
9. *Ecosistemas estratégicos.*
10. *Áreas naturales protegidas.*
11. *Áreas de valor Paisajístico.*

En el caso de Ríos y Quebradas, la delimitación se fundamenta en condiciones naturales, que determinan el suelo de protección, de acuerdo a lo definido en el Decreto-Ley 2811 de 1974 estipulando la delimitación por distancias horizontales de 15 m al lado y lado de quebradas y 30m al lado y lado de ríos, medidos a partir del borde del cauce, consolidando franjas y rondas de protección de 30m y 60m respectivamente.

Las áreas con pendientes superiores a 46,66% o 25°, en las zonas que no posean alguno de los valores ambientales definidos anteriormente, que se encuentren por fuera de los suelos categorizados en los planos No. 28 y 29, no serán consideradas suelo



de protección ambiental por recursos naturales.

No obstante, en las áreas con las pendientes mencionadas, se tendrán en cuenta, para la aprobación de las licencias de urbanismo y construcción, las restricciones y condiciones para la edificabilidad en materia de ocupación, retiros, cálculo estructural, y obras ingenieriles y bioingenieriles de mitigación de riesgo natural, de acuerdo con los estudios particulares de estabilidad de taludes.

Durante el primer año de vigencia del P.O.T. el Municipio de Armenia, con la participación y validación de la C.R.Q., realizará el estudio técnico de actualización de suelos de protección ambiental urbano, el cual será formulado, acogiendo las variables establecidas en el Modelo de Ocupación Territorial de Armenia bajo criterios técnicos multidisciplinarios, que será adoptado por la Administración como norma de carácter estructural.

PARÁGRAFO 1. El estudio técnico de actualización de suelos a realizarse durante el primer año, se distribuirá en trimestres para facilitar el desarrollo socio-económico de la ciudad.”

“ARTÍCULO 91. USOS PERMITIDOS EN SUELO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL. Los usos permitidos son de conocimiento, conservación y protección aprovechamiento sostenible para:

- 1. Educación ambiental.*
- 2. Recreación pasiva.*
- 3. Investigación.*
- 4. Eco Turismo urbano sostenible.*
- 5. Conectividad.*
- 6. Espacio público natural.*

Las zonas de protección se consolidarán con un área mínima de 30 m en zonas de rondas de quebradas.

Las áreas que se encuentran en el sector de influencia como bosques (relictos, fragmentos, corredores,) se conservarán como suelo de protección y se agruparán a través de los 3 corredores de conservación, definidos en el plan de ordenación y manejo de las microcuencas urbanas, y adoptado por la Estructura Ecológica Principal del componente urbano del P.O.T.

En los dos primeros años posteriores a la adopción del presente P.O.T., el municipio expedirá previa concertación con la C.R.Q., la Norma Ambiental Urbana, la cual será el instrumento de regulación fundamental en materia de vocaciones, usos, tratamientos y tipos de intervenciones, sobre las microcuencas urbanas y su área de influencia, la cual garantizará la consolidación del suelo de protección, reglamentando su uso y aprovechamiento sostenible, y además, definirá los proyectos estratégicos ambientales a



ejecutarse en éstas áreas y la implementación del modelo de ocupación. Se adoptarán los Planos de corredores biológicos de conservación, retiro de borde ambiental por modelo de ocupación y la zonificación de microcuencas urbanas, como soporte y determinantes para el posterior proceso reglamentario.”

“ARTÍCULO 96. SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO DEL NIVEL NATURAL AMBIENTAL. Como propuesta, se plantea la valoración, usos y restricciones de los componentes orográfico y morfológico de acuerdo con las siguientes categorías: protección, conservación, recreación e investigación.

1. Aplicación de la normatividad sobre franjas de retiro de 15 metros horizontales, medidos a lado y lado de la quebrada, a partir de la línea del cauce en lechos, drenajes y quebradas.

...”

“ARTÍCULO 98. IMPACTOS AMBIENTALES SOBRE EL SUELO URBANO QUE SE DERIVAN DE ACTIVIDADES Y DEL DESARROLLO DE PROYECTOS DE LOS DIFERENTES EJES ESTRUCTURANTES Y ACCIONES DE MITIGACIÓN: Las acciones de recuperación en suelo urbano son:

...

11. El modelo de ocupación, tendrá que garantizar la conservación y recuperación de las áreas de influencia de quebradas (zona de protección de recursos naturales), será bordeada por equipamientos colectivos y vías perimetrales adyacentes al quiebre de la línea del borde ambiental por modelo de ocupación, (15 metros a cada lado de la línea de cauce).”

ARTÍCULO 106. ELEMENTOS QUE DEFINEN EL MODELO DE OCUPACIÓN. Estos corresponden a:

1. *Cauce. Se entiende por cauce natural la faja de terreno que ocupan las aguas de una corriente al alcanzar sus niveles máximos por efecto de las crecientes ordinarias; y por lecho de los depósitos naturales de agua, el suelo que ocupan hasta donde llegan los niveles ordinarios por efectos de lluvias o deshielo (Artículo 11 del decreto 1541 de 1978).*

Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del estado (literales A y B del Artículo 83 del decreto Ley 2811 de 1974):

El álveo o cauce natural de las corrientes.

El lecho de los depósitos naturales de agua.

La adjudicación de un baldío no comprende la propiedad de aguas, causes, ni de los bienes al que se refiere el artículo 83 del Decreto-Ley 2812 de 1974 (Artículo 84 de decreto-Ley 2811 de 1974).

2. *Línea de Cauce. Es la línea imaginaria asimilable al eje del cauce.*

3. *Borde del Cauce. Es la orilla del cauce.*



4. **Línea de Borde ambiental. Es la línea paralela, que se encuentra mínimo a quince metros (15 m) a cada lado a partir del borde del cauce, que determina la franja de conservación de la ronda o área de consolidación Ambiental, la cual tendrá en total treinta metros (30m) de ancho.**
5. **Área de consolidación ambiental. Es el área que se encuentra al interior de la franja de mínimo quince metros (15m), entre el borde de quebrada hasta la línea de borde ambiental a cada lado de la corriente hídrica o drenaje, consolidando un área de 30 m en quebradas** y en ríos de 60 m como mínimo. Su destinación será para actividades de consolidación ambiental, tales como conservación, recuperación, reforestación, revegetalización, regeneración natural, enriquecimiento de bosque y estabilización de laderas, complementadas con aprovechamiento sostenible, que incluye actividades de educación ambiental, recreación pasiva, investigación, turismo ambiental, permitiendo el desarrollo de infraestructura ambiental liviana como senderos, puentes, señalización, barandas, mobiliario, y amoblamiento ambiental. Se prohíbe totalmente cualquier tipo de edificación o uso agropecuario, sobre esta franja.
6. Franja de retiro. Es el área que se cuenta, a partir del límite superior de la Línea de borde ambiental y que debe ir hasta la línea de paramento donde se inicia la construcción, cuya distancia del borde, deberá determinarse de acuerdo con las condiciones particulares del terreno, según lo establecido por un estudio de estabilidad de taludes específico para cada predio, de acuerdo con las condiciones de peso y altura de la edificación proyectada. No obstante, los resultados del estudio, el retiro tendrá unos topes mínimos que serán equivalentes a Tres metros (3m) de retiro, si la edificación es de un piso (1p), Seis metros (6m) si la edificación tiene dos (2p) pisos, Nueve metros (9m) si la edificación tiene entre tres (3p) y cinco (5p) pisos, Doce Metros (12m) si la edificación es de seis (6p) o más pisos. Las condiciones para la realización del estudio de Estabilidad de suelo, serán reglamentadas por el Municipio en un plazo máximo de tres meses a partir de la Adopción del P.O.T.
...”

(Negrillas fuera del texto para resaltar los apartes demandados)

Por lo anterior, le corresponde a la Sala realizar el análisis de legalidad de los actos determinados, teniendo en cuenta el marco propuesto por los demandantes en el acápite de normas violadas y concepto de la violación y resolver las inquietudes formuladas por los apelantes en torno a la sentencia del *A quo* que declaró la nulidad de las normas territoriales ya resaltadas, por lo que a continuación se formula el siguiente problema jurídico.



6.2. PROBLEMA JURÍDICO:

¿Se encuentran viciadas de nulidad las normas contenidas en el POT vigente del municipio de Armenia por violar normas superiores cuando ellas regulan aspectos referentes a la limitación de la propiedad pero no poseen rango de ley?

¿Se encuentran facultadas las autoridades territoriales (concejo municipal) para regular aspectos relacionados con el uso del suelo, en especial las determinantes ambientales del POT, cuando las mismas limitan la propiedad y la regulación normativa superior se encuentra consagrada en un decreto reglamentario?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes temas: 1. El ordenamiento territorial en general. 2. Las normas urbanísticas estructurales dentro del ordenamiento territorial. 3. La limitación a la propiedad privada en el ordenamiento constitucional y legal colombiano. 4. Las rondas hídricas y las zonas forestales protectoras (vigencia y alcance del Decreto 1449 de 1977) como determinantes ambientales de los POT'S y como limitaciones a la propiedad privada. 5. El caso concreto.

6.3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GENERAL:

Desde la Constitución Política misma, el ordenamiento territorial resulta ser una importante herramienta para que la administración planee el desarrollo de los territorios, pudiendo en todo caso intervenir y regular el tema del uso de los suelos (artículo 334 de la C.P.) y facultando a los Concejos Municipales, **dentro de los límites consagrados en la ley**, a reglamentar el mismo a través de normas de alcance municipal (acuerdos).

El legislador, en ejercicio de las funciones consagradas en los artículos 150 numeral 21 y 334 de la C.P., ha expedido una serie de leyes que regulan el tema del uso de los suelos y el ordenamiento territorial de los municipios, desarrollando



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

una serie de trámites y requisitos que se deben llegar por parte de los entes territoriales municipales para la adopción de la importante herramienta de desarrollo local como son los Planes de Ordenamiento Territorial. Estos, por su relevancia en la administración del municipio y conforme a las normas que más adelante se discriminaran, posee un trámite en donde deben intervenir las autoridades locales (iniciativa del Alcalde Municipal) quien debe previamente contar con el aval del Comité Territorial de Planeación, de la autoridad ambiental con competencia en el correspondiente municipio y la debida socialización ante la comunidad en general.

Ello se puede inferir de la lectura integral de las normas constitucionales ya mencionadas, y en las Leyes 136 de 1994, 388 de 1997, los Decretos 919 de 1989, 4002 de 2004, y adicionalmente, por la Ley Orgánica 152 de 1994²¹ y el Decreto 898 de 1998, entre otros.

Conforme a las anteriores normas, cada municipio deberá adoptar un Plan de Ordenamiento Territorial²² como instrumento básico de desarrollo del municipio.

Para al CORTE CONSTITUCIONAL, la función del ordenamiento territorial:

“...comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su

²¹ El inciso 2 del artículo 41 de esta ley, consagra sobre el tema: “Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.”

²² Lo anterior, atendiendo lo consagrado en los artículos 9 de la Ley 388 de 1997 y 12 del Decreto 879 de 1998, dado que Armenia posee una población superior a 100.000, conforme a la proyección del censo 2005 (287.306) ver:

www.dane.gov.co/files/.../poblacion/...20/ProyeccionMunicipios2005_2009.xls



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.”²³

Todo lo expuesto, como planteamiento general de esta importante herramienta de la administración territorial, pasando a desarrollar el tema de las normas estructurales dentro de los POT’S.

6.4. LAS NORMAS URBANÍSTICAS ESTRUCTURALES DENTRO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Dentro del contenido del Plan de Ordenamiento Territorial, la normativa que regula el tema consagra una serie de componentes estructurales básicas, tal como lo consagra el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, norma que por su importancia, la Sala destaca en su aparte pertinente:

“Artículo 1°. El artículo 15 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 15. Normas urbanísticas. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

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

1. Normas urbanísticas estructurales

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

...

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

²³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-795 de 2000.



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

objeto de modificación.
...”

La mentada disposición, es necesario interpretarla a la luz del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, norma del siguiente tenor:

*“Artículo 2°. El artículo 28 de la Ley 388 de 1997 quedará así:
Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:*

*1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (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.
...”*

Así pues, la definición de las áreas de protección ambiental, hace parte del componente estructural del plan y posee un período de vigencia de largo plazo, dado que a través de él se puede planear el desarrollo sostenible de la ciudad, amigable con el medio ambiente. En este aspecto, se resalta que para la adopción de este componente de vital importancia para el desarrollo de las ciudades, previamente se abren espacios de concertación en donde participa tanto la comunidad interesada como la autoridad ambiental (artículos 22, 23 y 24 de la Ley 388 de 1997, en donde se consagra la participación en la adopción de estos planes).

Igualmente, se resalta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, norma que consagra los aspectos determinantes dentro del contenido de los planes de ordenamiento territorial, como normas de superior jerarquía, dentro de los que se resalta el componente ambiental, así:

“Artículo 10°.-. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

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

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

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

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

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

...” (Negrillas para resaltar)

Así pues, podemos concluir este acápite, resaltando la importancia jerárquica y de vigencia a largo plazo, del componente ambiental de los Planes de Ordenamiento Territorial.

6.5. LA LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL COLOMBIANO.

Debemos partir de la base de que el sistema económico planteado en el Estado colombiano se fundamenta en la protección a la propiedad privada. Ello se infiere claramente de la simple lectura de los artículos 58 y 333 de la C.P.



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

Igualmente, en la evolución constitucionalismo colombiano, resulta ser un lugar común el hecho de que la propiedad privada, como todos los derechos, no es un derecho absoluto, y de forma concreta posee una función social y ecológica. En otras palabras, la propiedad privada es un derecho definido por la Corte Constitucional como fundamental, pero que comporta un ejercicio responsable, limitado, razonable, limitado por la solidaridad y el interés general, cuyos límites y calidad de derecho fundamental hacen que tenga un contenido esencial.

Por ello, como derecho relativo, puede tener restricciones que no vulneren su contenido esencial, y puesto que sobre él que se basa la economía de la nación entera, el mismo constituyente ha establecido que su limitación se encuentra sujeta a lo que jurisprudencial y doctrinalmente se denomina una reserva de ley²⁴, es decir, que el constituyente de manera expresa defirió a la ley, en sentido material y formal, entendida esta como la aprobada directamente por el órgano legislativo legitimado democráticamente, o por el Presidente de la República actuando como legislador delegado, previa ley habilitante para ello, dado que en este tema no existen límites para su delegación (artículo 150 numeral 10 inciso 3)²⁵.

Sobre la reserva de ley en términos generales, nos ilustra la jurisprudencia constitucional:

²⁴ Sobre la reserva de ley, nos ilustra la doctrina sobre el punto: "... en la Constitución colombiana, contiene numerosas reservas de ley, esto es alusiones a la ley, pues en muchos artículos se establece de manera expresa, que ciertas materias deben ser objeto de regulación legal. En estos supuestos la "reserva de ley" adquiere un sentido diferente: de lo que se trata es de materias que el constituyente considera de gran importancia y sobre las que hace un llamado a los órganos que ostentan la potestad legislativa para que regulen mediante una norma con rango de ley, es decir, ya sea de manera exclusiva por el Congreso de la República (mediante ley formal) o bien en armonía con el Gobierno, con base en delegación legislativa, esto es, expidiendo una ley de delegación (facultades extraordinarias) que habilite al Presidente para que realice su normación mediante decreto ley." Sierra Porto, H.A. (1998) Concepto y tipos de ley en la constitución colombiana. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, p. 181 y 182.

²⁵ "ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

“Exige, entonces, que la regulación de ciertas materias solo pueda adelantarse mediante ley, o cuando menos se cimiente en ella. En algunos casos bajo el concepto de ley en sentido formal, es decir, emanada directamente del Congreso de la República, con sujeción a las reglas de procedimiento para su elaboración -estricta reserva legal-; y en otros bajo la noción de ley en sentido material, admitiendo la intervención del Gobierno como excepcionalmente facultado para dictar normas con fuerza de ley²⁶. Sin embargo, lo que de ninguna manera se autoriza es que el Legislador –ordinario o extraordinario- se despoje de las funciones constitucionalmente atribuidas para delegarlas, sin más, en otra autoridad so pretexto de su reglamentación.”²⁷

Sobre la reserva de ley en torno a la limitación al derecho a la propiedad privada, la Corte Constitucional de forma reiterada nos ilustra:

“La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.”²⁸

“Por ello, las limitaciones que puedan imponerse al propietario por el legislador deben tener en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que exigen un balance equitativo entre los intereses individuales y los intereses de la sociedad.”²⁹

“7. Para lograr precisamente el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación³⁰, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.”³¹

Así pues, el legislador material y formal posee dentro de sus funciones la de establecer las limitaciones de la propiedad privada, eso sí, teniendo en cuenta el contenido esencial de dicho derecho fundamental, definido por la misma

...”

²⁶ Corte Constitucional, Sentencias C-710 de 2001, C-902 de 2001, C-992 de 2001, C-432 de 2004, C-1169 de 2004 y C-507 de 2006, entre muchas otras.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-619 de 2012. M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-295 de 1993.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1172 de 2004.

³⁰ Véase, sentencias C-126 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-1172 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

corporación como:

“10. En conclusión, es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad.”³²

En todo caso, dichas limitaciones, así sean constitucional admisibles, comportan en determinados casos que se comprometa la responsabilidad estatal, tal como lo ha interpretado el Consejo de Estado, estudiando una afectación realizada al determinar unas zonas forestales protectoras, en donde igualmente desarrolla el tema del contenido esencial del derecho de propiedad:

“Desde un punto de vista normativo, las funciones social y ecológica de la propiedad le imprimen un sustento constitucional claro a toda afectación de los bienes muebles e inmuebles; la ley establece el contenido de dicha función según el interés general que se quiera cumplir, finalmente, le corresponde a la Administración Pública identificar aquellos bienes muebles e inmuebles que están llamados a soportar dichas afectaciones por sus especiales características. En este orden de ideas, las afectaciones al interés general que gravan determinados bienes encuentran sustento en las funciones social y ecológica de la propiedad, pero también la concretan en bienes individualmente considerados.

Se trata de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que por las razones expuestas deben, en principio, ser soportadas por los propietarios de los bienes sobre los que recaen, esto quiere decir que una determinada afectación al interés general no se predica del propietario, sino del bien; en este sentido, quien quiera que sea el propietario del inmueble verá limitado el ejercicio de su derecho, es una carga que pesa sobre la cosa y no sobre el sujeto titular de la misma.

Sin embargo, ello no implica que los particulares deban soportar todo tipo de limitación sobre sus derechos patrimoniales en aras de garantizar el cumplimiento del interés general. ...

Ahora bien, bajo ningún concepto se puede afirmar que el interés particular o privado deba desaparecer frente al interés general; la disposición constitucional establece de

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-189 de 2006.

³² *Ibidem*. En igual sentido, de la misma alta Corporación: T-245 de 1997, T-427 de 1998, T-554 de 1998, C-204 de 2001, T-746 de 2001, C-491 de 2002, entre otras. Para mayor ilustración sobre el tema ver: Herrera Carrascal, G.J. (2017) La función ecológica de la propiedad. Bogotá: Editorial Ibáñez.



Jurisdicción Contencioso
 Administrativa

manera específica que éste prevalece sobre aquél, pero no lo suprime por completo; una disposición en ese sentido no podría tener cabida en un Estado Social de Derecho. La propiedad es función social y, a la vez, cumple una función ecológica que le es inherente pero es, ante todo, propiedad.

Las afectaciones al interés general permiten, entonces, establecer amplias competencias en materia de regulación del derecho de propiedad pero sirven, al mismo tiempo, como marco para el ejercicio de dichas competencias, como determinante del alcance de las cargas públicas que debe soportar todo propietario por el hecho de serlo, dado que su propiedad se enmarca en un proyecto social establecido en la Constitución Política. Puesto que las afectaciones son competencias de intervención administrativa y también límites al ejercicio de las mismas a partir de la garantía constitucional del derecho de propiedad, le compete al juez Contencioso Administrativo y Constitucional según el objeto de análisis, establecer en qué medida se debe arbitrar el conflicto entre el interés general —la afectación— y el interés particular —el derecho de propiedad—; para hacerlo, como es usual, deberá tener en cuenta el juicio de proporcionalidad que permite dar una respuesta objetiva a este conflicto de derechos y de intereses.

*La legitimidad de la intervención del Estado en la propiedad se debe analizar a partir del llamado juicio de proporcionalidad, cuyos elementos le permiten al juez el análisis de la restricción del derecho fundamental de propiedad. En el marco de este juicio se deben realizar los siguientes pasos: **i)** determinar si la medida limitativa busca una finalidad constitucional; **ii)** si es adecuada respecto del fin; **iii)** si es necesaria para la realización de éste —lo cual implica la no existencia de una alternativa que garantice el cumplimiento del fin limitando en menor medida el derecho que se ve restringido—; y **iv)** si es estrictamente proporcional en relación con el fin que busca ser realizado —esto implica un no sacrificio de valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer—³³.³⁴*

Por lo anterior, se concluye en este aspecto, que el legislador material y formal es quien posee la competencia constitucional para limitar el derecho a la propiedad en sus aspectos sociales y ecológicos, tema este último en donde se enmarcan las rondas hídricas y las zonas forestales protectoras (entre otros, pero resaltando estos por ser el objeto de debate del presente proceso) el que debe fijar un marco de acción para que las autoridades territoriales ejerzan sus funciones de

³³ Sobre este punto ver, entre muchas otras sentencias, Corte Constitucional, T-269 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia del 9 de mayo de 2012. Radicación número: 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). Actor: HERNANDO MORALES SILVA Y OTRO. Demandado: INDERENA. Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA). Un análisis de la importancia de ese fallo, en Ospina Garzón, A.F. (Ed.) (2013) Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.



ordenamiento territorial ya explicadas, teniendo entonces en este aspecto como marco la ley y los principios del armonía regional, rigor subsidiario y la gradación normativa consagrados en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que faculta a las autoridades regionales a adoptar regulaciones ambientales dentro del marco legal, aún más rigurosas³⁵, aspectos que es reiterado, en cabeza de los cuerpos de representación democrática (el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales) en el artículo 107 *ibídem*, punto que se desarrollaran más ampliamente en los acápite posteriores.

Hasta acá el planteamiento de la propiedad y los limitantes, por lo que se desarrollaran en el siguiente acápite los temas de las rondas hídricas y zonas forestales protectoras como forma de limitar la propiedad privada y determinantes ambientales de los POT'S.

6.6. LAS RONDAS HÍDRICAS Y LAS ZONAS FORESTALES PROTECTORAS (VIGENCIA Y ALCANCE DEL DECRETO 1449 DE 1977) COMO DETERMINANTES AMBIENTALES DE LOS POT'S Y COMO LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA.

Es menester estudiar el tema conforme a la normativa que lo regula y la jurisprudencia, para así fijar el alcance y contenido de estas importantes zonas de protección de los recursos hídricos.

Para ello, la Sala partirá de las normas que regulan los dos temas a estudiar para lograr una interpretación sistemática³⁶ de un complejo y enmarañado sistema

³⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Sentencia del 4 de junio de 2015. Ref.: Expediente 85001233100020090002501. AUTORIDADES MUNICIPALES. Actor: Héctor Alfredo Suárez Mejía. Más adelante se explicará el alcance interpretativo que el Tribunal le da a esta importante decisión, que ha sido usada como argumento por las diferentes demandantes, coadyuvantes y juzgado de instancia.

³⁶ En este aspecto se resalta que debe tenerse por la interpretación más adecuada la siguiente: *“Ahora bien, la búsqueda de integridad y coherencia tiene una enorme importancia en el razonamiento jurídico, tal y como lo han destacado numerosos sectores de la doctrina jurídica contemporánea, pues favorecen la seguridad jurídica y fortalecen la legitimidad de la actividad judicial, en la medida en que aseguran una mayor imparcialidad en las decisiones de los jueces. En tales condiciones, es razonable suponer que en general es preferible aquella interpretación que logra satisfacer todos los criterios hermenéuticos suscitados en un debate jurídico, de tal manera que esos distintos puntos de vista se refuerzan mutuamente y en cierta medida comprueben recíprocamente su validez, por medio de una suerte de “equilibrio reflexivo” o “coherencia dinámica”*”. Sobre la



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

normativo, así.

6.6.1. Normas que regulan las rondas hídricas:

Decreto Ley 2811 de 1974: “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” De este normativa se destaca

“...
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1973 y previa consulta con las comisiones designadas por las Cámaras Legislativas y el Consejo de Estado, respectivamente,

...
Artículo 83°.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:
a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;
b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;
c.- Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;
f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.” (Negrillas y subrayas para resaltar)

En primer lugar, conforme la actual tipología normativa este decreto tiene la calidad de decreto ley, es decir, lo expide el Presidente de la República, previa ley de delegación de facultades (Ley 23 de 1973), por lo que la misma posee el mismo rango, fuerza y valor de ley³⁷.

En segundo lugar, resulta claro el literal d de la norma y todo su contexto, que la

importancia de la noción de integridad y coherencia en el razonamiento jurídico, ver en especial Neils MacCormick, N., (1978), *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press, Oxford; Dworkin, R., (1986), *Law's Empire*, Fontana Press, London y Klaus Gunther. (1995) “Un concepto normativo de coherencia para una teoría de la argumentación jurídica” *en Doxa*, No 17-18. Sobre las nociones de “equilibrio reflexivo” y “coherencia dinámica” como criterios de corrección en el razonamiento normativo, ver John Rawls (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, pp 14-22 y 46-51. Ver igualmente Richard Fallon (1986). “A constructivist coherence theory of constitutional interpretation” *en Harvard Law Review*, No 6.” CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1260 de 2001, M.P. RODRIGO UPRIMNY YEPES. Las citas del texto original.

³⁷ Rango como ubicación en el sistema escalonado de fuentes, fuerza como valor creativo y resistencia a la modificación por normas inferiores y valor como la presunción de constitucionalidad de la misma y su control cabeza de la Corte Constitucional. Sobre estos conceptos, puede consultarse: Fuentes Contreras,



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

norma no diferencia si los ríos³⁸ o lagos³⁹ hace alusión a predios rurales o urbanos, pues la normativa en estudio en su contexto regula las aguas públicas⁴⁰ en su integridad.

En tercer lugar, la norma establece que los terrenos en ella regulados se constituyen en un bien de uso público y por ello amparados bajo el artículo 63 de la C.P.⁴¹ con las garantías de inalienabilidad⁴², imprescriptibilidad⁴³ e inembargabilidad⁴⁴.

En cuarto lugar, la norma concreta (literal d) consagra un área de hasta⁴⁵ 30 metros. En este aspecto, la palabra hasta constituye desde el punto de vista gramatical, una proposición que expresa límite⁴⁶ por lo que ha de entenderse en principio como el límite máximo de la franja, dentro de ese límite, incluido o contenido en él. En este sentido interpreta la doctrina nacional sobre el tema, así:

E.H. (2018) Legislación en sentido material. Bogotá: Ibáñez, p. 199 a 205.

³⁸ El Diccionario de la Real Academia define río como:

“1. m. Corriente de agua continua y más o menos caudalosa que va a desembocaren otra, en un lago o en el mar.

2. m. Gran abundancia de una cosa líquida, y, por ext., de cualquier otra. Correríos de tinta.

3. m. Afluencia de personas.” Ver: <http://dle.rae.es/?id=WUyYSwW>

El

³⁹ La misma obra, define lago como *“1. m. Gran masa permanente de agua depositada en depresiones del terreno.*

lago de leones

1. m. Lugar subterráneo o cueva en que los encerraban.” Ver: <http://dle.rae.es/?id=MnzSnFp>

Por su parte, la definición técnica contenida en el GLOSARIO HIDROLÓGICO INTERNACIONAL de la Organización Meteorológica Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, lo define como: *“Corriente de agua de grandes dimensiones que drena una cuenca de forma natural.”*

⁴⁰ Entendidas por estas: *“... las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños.”* Artículo 677 del C.C. en concordancia con el artículo 81 del Decreto 2811 de 1974.

⁴¹ **“ARTICULO 63.** *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

⁴² No puede ser objeto de apropiación o venta.

⁴³ No se pierde su propiedad por el transcurso del tiempo, en otras palabras, su posesión no genera derecho alguno en su poseedor.

⁴⁴ No puede ser objeto de la medida cautelar de embargo.

⁴⁵ El rae nos informa:

“1. prep. Denota término o límite. Hasta Caracas. Hasta mil. Hasta ti.

2. adv. Incluso o aun. Hasta tñ estarías de acuerdo. Hasta cuando duerme habla.

...” Ver: <http://dle.rae.es/?id=K2iXUid>

⁴⁶ *“La PROPOSICIÓN HASTA expresa el LÍMITE de una acción, un proceso o una situación ... Los grupos encabezados con hasta son compatibles con predicados puntuales cuando se habla de límites espaciales (Llegó hasta la puerta)...”* REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Nueva Gramática de la lengua española, MANUAL,



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

“En cuanto a la medida, la franja de propiedad del Estado podrá ser hasta de treinta metros Según lo anterior, vemos que existe además una facultad para la autoridad ambiental llamada a protegerla para definir nuevamente cuantitativa y cualitativamente la extensión de la misma. En este sentido podrá ser desde cero hasta treinta metros.”⁴⁷

Sin embargo, la misma doctrina y la jurisprudencia contenciosa nos aclara que ese límite máximo de 30 metros es el referente al dominio público de la franja, más no el relacionado con la delimitación de la misma conforme a las normas de ordenamiento territorial y las competencias actuales que posee el ente municipal para la regulación del desarrollo y protección de su territorio, en donde **puede exceder dicha medida**. En otras palabras, dichas potestades son discrecionales⁴⁸ La doctrina en comento y la jurisprudencia nos ilustran, así:

“En cambio, desde el ordenamiento territorial la ronda hace parte de los planes y esquemas –básicos o no-, en los cuales se limita el uso y goce de la propiedad y en algunos casos –Río Bogotá y otros- puede llegar a medir más de 100 metros. Situación en la cual como se dijo, no se entiende que la ronda sea propiedad del Estado sino que tiene un ingrediente de especial protección la cual posee usos de suelo restringidos –obligaciones de no hacer para el propietario riberano-.”⁴⁹

La providencia tantas veces citada nos aclara:

“De acuerdo con el tenor literal de los apartes subrayados, a la luz del Código de Recursos Naturales Renovables, la faja paralela de hasta 30 metros de ancho, a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, constituye un bien de uso público inalienable e imprescriptible⁵⁰, motivo por el cual no puede ser apropiado por los particulares y se debe dejar libre de desarrollos urbanísticos y del ejercicio de

Madrid 2010, p. 569.

⁴⁷ Rodríguez, G.A. Lozano Acosta, C. Gómez Rey, A. (2011) Protección jurídica del Agua en Colombia. Bogotá: Ibáñez, p. 207.

⁴⁸ Como facultad discrecional, sujeta a la adecuación de los fines y proporcional a los hechos que sirvan de causa como límite general de toda decisión discrecional (artículo 36 del C.C.A. como norma vigente a la fecha de expedición del acto administrativo estudiado en legalidad, y reiterada en el artículo 44 del C.P.A.C.A.); y sujeta al contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad privada como ya se estudió.

⁴⁹ Rodríguez, G.A. Lozano Acosta, C. Gómez Rey, A. (2011) Protección jurídica del Agua en Colombia. Bogotá: Ibáñez, p. 209.

⁵⁰ Los artículos 58, 63, 78 y 80 de la Constitución Política, destacan la función ecológica de la propiedad, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que tienen los bienes de uso público, el derecho a gozar de un ambiente sano, la obligación que tiene el Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica y la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución.



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

actividades agropecuarias, salvo la existencia de derechos adquiridos que quedan afectados por esta limitación.

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

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

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

“... ”

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

No obstante lo expuesto en precedencia, la Sala coincide con el planteamiento del a quo según el cual, si bien es cierto el mínimo de la ronda hídrica es de 30 metros durante el cauce a lado y lado y de 100 metros en su nacimiento, igualmente lo es que a las autoridades territoriales -en razón de la expedición de la Ley 388 de 1997, se les revistió de poderes discrecionales para ajustar dicha medida a las necesidades particulares de su territorio, en virtud de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal.”⁵¹

⁵¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Sentencia del 4 de junio de 2015. Ref.: Expediente 85001233100020090002501. AUTORIDADES MUNICIPALES. Actor: Héctor Alfredo Suárez Mejía.



Decreto 1541 de 1978: Decreto reglamentario del anterior decreto ley y en torno a las rondas hídricas consagra:

“ARTICULO 14. Para efectos de aplicación del artículo 83, letra d, del Decreto - Ley 2811 de 1974, cuando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, pretenda titular tierras aledañas a ríos o lagos procederá, conjuntamente con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA-, a delimitar la franja o zona a que se refiere este artículo, para excluirla de la titulación.

Tratándose de terrenos de propiedad privada situados en las riberas de ríos, arroyos o lagos, en los cuales no se ha delimitado la zona a que se refiere el artículo anterior, cuando por mermas, desviación o desecamiento de las aguas, ocurridos por causas naturales, quedan permanentemente al descubierto todo o parte de sus cauces o lechos, los suelos que los forman no accederán a los predios ribereños sino que se tendrán como parte de la zona o franja a que alude el artículo 83, letra d, del Decreto - Ley 2811 de 1974, que podrá tener hasta treinta (30) metros de ancho.”

Sobre este decreto nos ilustra la jurisprudencia:

“4.1.3.3 Por su parte, el Decreto 1541 de 1978, por el cual se reglamenta la parte III del Libro II del Código de Recursos Naturales establece, respecto del artículo 83, letra d) que cuando se pretenda titular predios aledaños a ríos, lagos, etc., se procederá, conjuntamente con el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, a delimitar las franja o zona de protección, para excluirlas de la titulación. Adicionalmente, señala que se tendrá como parte de la zona o franja de protección hasta en 30 metros los terrenos que queden al descubierto de manera permanente por la desviación o desecamiento de las aguas, ocurridos por causas naturales.”⁵²

En otras palabras, este reglamento concuerda con la norma reglamentada y establece la forma de ir consolidando la franja denominada ronda hídrica.

Ley 9 de 1989: Esta norma de importancia para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, consagran en torno a las rondas hídricas:

“Artículo 5º.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

⁵² *Ibidem.*



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para ... las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, ...”

“Artículo 10º.- Motivos de utilidad pública. Modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997: Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

...

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

...”

Ley 388 de 1997: Esta norma de importancia para el ordenamiento territorial, consagran en torno la protección del suelo rural, urbano o suburbano:

“Artículo 35º.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.”

Decreto 1504 de 1998: Reglamentario del manejo del espacio público que en concordancia con la Ley 9 de 1989 consagra:

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

0 Elementos constitutivos 1. Elementos constitutivos naturales: a) Areas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados. b) Areas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por: i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental. ii) Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental..”



Decreto 3600 de 2007: Reglamentario de la Ley 388 de 1997, que consagra a las rondas hidráulicas como parte de la categoría de áreas de conservación y protección ambiental, en tanto de especial importancia ecosistémica (artículo 4 numeral 1.4.).

Ley 1450 de 2011: Se cita esta norma no obstante ser posterior al acto administrativo en revisión por parte de este Tribunal (acuerdo 019 de 2009 del Concejo Municipal de Armenia) por lo que constituye una norma que aclara el tema en estudio:

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

Como se observa, el legislador colombiano reitera la necesidad de acotar las rondas hídricas y unificar los criterios nacionales para su definición, acorde con criterios técnicos que defina el reglamento y le otorga dicha función a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales para el correspondiente acotamiento de la franja paralela a las aguas, conforme el literal d del artículo 83 de Decreto 2811 de 1974, norma ya estudiada, es decir, en una zona de hasta 30 metros, a la que adicionó lo correspondiente a “*el área de protección o conservación aferente*”. En otras palabras, el legislador del año 2011 adicionó la ronda hídrica inicial como propiedad estatal, con el área protectora o conservadora de la corriente hídrica en donde como dijo la doctrina ya transcrita, se imponen al propietario obligaciones de no hacer pero no niega la titularidad de su bien como si ocurre con la ronda hídrica inicial.



Decreto 1640 de 2012 “*Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y se dictan otras disposiciones*”: Norma igualmente con vigencia posterior a la del acto sub judice, pero que sirve de sustento al alcance normativo de las anteriores. Este incluyó a las rondas hidráulicas como criterio de definición y armonización de los nuevos instrumentos y los existentes en la ordenación de la cuencas hidrográficas (numeral 2, artículo 19 y numeral 4 artículo 28). Adicionalmente, en este estatuto se asigna a las Comisiones Conjuntas de las Corporaciones Autónomas Regionales el acotamiento de las rondas hidráulicas en los casos de cuencas comunes (artículo 46).

Decreto 2245 de 2017: Constituye el reglamento al que alude la anterior ley y por ello igualmente posterior al acto administrativo enjuiciado, pero que se trae a colación para aclarar la situación de las rondas hídricas. En este se fijan los criterios técnicos para acotar las rondas hídricas, definiéndose en este el concepto en estudio como:

“4. Ronda Hídrica: Comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho. Así mismo hará parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente.

Tanto para la faja paralela como para el área de protección o conservación aferente se establecerán directrices de manejo ambiental, conforme a lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia".”

Como podemos observar, el reglamento reitera lo referente al área de la ronda, estableciendo conforme a la norma reglamentaria, la necesidad de preservar área de protección y conservación del aferente, estableciendo los parámetros que la guía técnica ha de determinar.

Para su acotamiento, define tres criterios: Geomorfológico⁵³, hidrológico⁵⁴ y

⁵³ “a. Criterio geomorfológico: deberá considerar aspectos morfoestructurales, morfogenéticos y morfodinámicos. Las unidades morfológicas mínimas por considerar deben ser: llanura inundable moderna, terraza reciente, escarpes, depósitos fuera del cauce permanente, islas (de llanura o de terraza), cauces secundarios, meandros abandonados, sistemas lénticos y aquellas



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

ecosistémico⁵⁵.

Resolución 957 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

En esta se desarrolla el reglamento anterior y se determina la guía técnica que consagra la misma. De esta se resalta que se establece el concepto de ronda hídrica envolvente como la compuesta por la ronda hídrica inicial (área de hasta 30 metros como bien de dominio público) y el área de protección y conservación del aferente, como bien privado con uso restringido por su interés ecológico, resaltando de ella los siguientes apartes:

“6.1.4 Definición del límite físico de la ronda hídrica

El límite físico de la ronda hídrica es la envolvente de la superposición de las superficies obtenidas para cada uno de los tres componentes: geomorfológico, hidrológico y ecosistémico. En la Figura 6-30 se esquematiza el proceso cartográfico para determinar la envolvente y obtener la superficie que define la ronda hídrica en sistemas lóticos (Figura 6-30a) y lénticos (Figura 6-30b).

...

6.2.2 Identificación de los elementos constituyentes de la ronda hídrica establecidos en el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011

Dentro del límite físico de la ronda hídrica se encuentran sus dos elementos constituyentes establecidos en el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011: i) “la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974”, ii) “y el área de protección o conservación aferente” (Figura 3-1). La delimitación de dichos elementos y sus atributos definidos desde las estrategias para su manejo ambiental se representarán cartográficamente y se deberán tener en cuenta por parte de las entidades competentes en las actuaciones a que haya lugar.

De acuerdo con lo anterior, el componente hidrológico (tanto para cuerpos de agua con modificaciones considerables en su morfología o los que no) es el criterio con base en el cual se define el primer elemento de la ronda hídrica, esto es, la faja paralela a que refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974.

porciones de la llanura inundable antropizadas. La estructura lateral y longitudinal del corredor aluvial debe tenerse en cuenta mediante la inclusión de indicadores morfológicos.”

⁵⁴ “b. Criterio hidrológico: deberá considerar la zona de terreno ocupada por el cuerpo de agua durante los eventos de inundaciones más frecuentes, de acuerdo con la variabilidad intra-anual e inter-anual del régimen hidrológico, considerando el grado de alteración morfológica del cuerpo de agua y su conexión con la llanura inundable.”

⁵⁵ “c. Criterio ecosistémico: deberá considerar la altura relativa de la vegetación riparia y la conectividad del corredor biológico, lo cual determina la eficacia de su estructura para el tránsito y dispersión de las especies a lo largo del mismo.”



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

En los casos en que el componente hidrológico comprenda una extensión mayor a 30 metros, a partir del cauce permanente o de la línea de mareas máximas, "la faja paralela" será igual a 30 metros y la extensión restante formará parte del "área de protección o conservación aferente" junto con los otros dos componentes (Figura 6-31)."

Se desataca de las normas hasta acá transcritas, que todas las referidas a las rondas hídricas, establecen la necesidad de acotarlas, pero ninguna de forma concreta establece los límites de ellas para los diferentes cuerpos de aguas en una área o medida determinada.

Hasta acá las normas que sirven como marco jurídico a las rondas hídricas.

6.6.2. Normas que regulan las zonas forestales protectoras:

Decreto 2278 de 1953: Se trae a colación este decreto, aclarando que el mismo en si no se encuentra vigente sino en la remisión que hace el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 a la clasificación contenida en él, pero resaltando el artículo 4 como regulación anterior a este tipo de zonas y la calidad de la norma con rango, fuerza y valor de ley⁵⁶. En otras palabras, en atención a que en esta norma se establecía una zona con área determinada (50 metros a cada lado) y se regulaba igualmente la pendiente (40%) como zonas de protección y límites legales al derecho a la propiedad.

La no vigencia del mismo decreto se infiere de que se trata de un Decreto Legislativo expedido por el gobierno de la época dentro de un estado de sitio y por ello de vigencia limitada a la perturbación del orden público como lo consagra el régimen constitucional vigente (artículo 213 de la C.P.). Por lo tanto, se transcriben las dos normas que de este compendio se consideran vigentes por lo anotado previamente:

⁵⁶ *"Artículo 4º Constituyen "Zona Forestal Protectora" los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras*



“Artículo 2° Para los efectos del presente Decreto, los bosques del país se clasifican así:

- a) Bosques protectores;*
- b) Bosques públicos;*
- c) Bosques de interés general;*
- d) Bosques de propiedad privada.*

Artículo 3° Se entiende por bosques protectores los plantados en los terrenos que constituyen la "Zona Forestal Protectora", de que trata el artículo 4°, Capítulo II del presente Decreto, sean públicos o de dominio privado.

Se entiende por bosques públicos los que pertenecen a entidades de derecho público. Se entiende por bosques de interés general aquellos que con tienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada.

Se entiende por bosques de propiedad privada aquellos que han salido del dominio del Estado a cualquier título, que no hayan perdido su eficiencia legal, y los amparados por títulos inscritos entre particulares otorgados con anterioridad al 7 de abril de 1917, según lo preceptuado en el Artículo 3 de la Ley 200 de 1936.”

Ley 2 de 1959, “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”: De esta norma se destacan:

“ARTICULO 1°. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación:

- a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales:*

Por el Sur la línea de frontera con la república del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Urabá); y por el Oriente, una línea que arrancando 15 kilómetros al Este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, sigue hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la quebrada de San Pedro, y de



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

allí, a través del río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este, por el divorcio de aguas del Cerro Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el cerro de Caramanta, de allí al Cerro Paramilló y luego al Cerro Murucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados Noreste, hasta el Océano Atlántico;

b) Zona de reserva forestal central, comprendida dentro de los siguientes límites generales: una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, otra 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de los Prados al Norte de Sonsón;

c) Zonas de Reserva Forestal del Río Magdalena, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Partiendo de la confluencia del Río Negro con el río Magdalena, aguas abajo de este último hasta su confluencia con el río Caño Regla, y siguiendo este río y su subsidiario, el río La Honda, hasta encontrar el divorcio de aguas del río Nechi con de allí hacia el Norte, hasta encontrar el divorcio de aguas del río Nechi con los afluentes del río Magdalena y por allí hasta la cabecera de la quebrada Juncal, siguiendo esta quebrada hasta su confluencia con el río Magdalena y bajando por ésta hasta Gamarra; de allí al Este hasta la carretera Ocaña- Pueblo nuevo; se sigue luego por el divorcio de aguas de la Cordillera de las Jurisdicciones, hasta el Páramo de Cáchua y la cabecera del río Pescado; por este río abajo hasta su confluencia con el río Lebrija y de allí, en una línea recta hacia Sur, hasta la carretera entre Vélez y Puerto Olaya; y de allí una línea recta hasta la confluencia del Río Negro con el río Magdalena, punto de partida;

d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Del Mar Caribe hacia el Sur, siguiendo la longitud 74 grados hasta la latitud Norte 10 grados 15 minutos; de allí hacia el Este, hasta la longitud 73 grados 30 minutos, de allí hacia el norte, hasta la latitud norte 10 grados 30 minutos; de allí hacia el Este, hasta la longitud 73 grados 15 minutos; de allí hacia el Norte hasta el Mar Caribe, y de allí por la costa, hasta el punto de partida;

e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, comprendida dentro de los siguientes Límites generales:

Por el oriente, la línea de frontera con la República de Venezuela, por el Norte, partiendo de la frontera con Venezuela, se sigue una distancia de 20 kilómetros por el límite del Departamento del Magdalena con la Intendencia de la Guajira; por el Occidente, una línea paralela a 20 kilómetros al Oeste de la Frontera entre Colombia y Venezuela, desde el límite Norte descrito arriba hasta la intersección de esta paralela con la longitud 73 grados 30 minutos, y de allí continúa hacia el Sur hasta su intersección



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

con latitud Norte 8 grados treinta minutos, y de allí continúa hacia el Sur, siguiendo este paralelo, hasta encontrar la frontera con Venezuela;

f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Desde un punto en el límite entre Colombia y Venezuela en la longitud Occidental 71 grados y 45 minutos; hacia el Sur, hasta la latitud Norte seis grados y 15 minutos; y de allí hacia el Oeste hasta la longitud Occidental 72 grados y 30 minutos; de allí hacia el Este, siguiendo la Frontera de Colombia y Venezuela hasta el punto de partida;

g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Partiendo de Santa Rosa de Sucumbió, en la frontera con el Ecuador, rumbo Noreste hasta el Cerro más alto de los Picos de la fragua; de allí siguiendo una línea de 20 kilómetros al Oeste de la Cordillera Oriental hasta el alto de las Oseras; de allí en línea recta, por su distancia más corta, al río Ariari, y por éste hasta su confluencia con el río Guayabero o el Guaviare, por el cual se sigue aguas abajo hasta su desembocadura en el Orinoco: luego se sigue la frontera con Venezuela y el Brasil hasta encontrar el río Amazonas, siguiendo la frontera Sur del país hasta el punto de partida.

ARTICULO 2°. Se declaran zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las boyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40 %, a menos que en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministro de Agricultura las sustraiga de las reservas.

Como se puede observar, el legislador declara y delimita unas zonas por su importancia en el recurso forestal y en el artículo 2 desarrolló otras zonas sin definir las y delimitarlas, por su importancia hidrográfica y la pendiente en ellas determinada. En otras palabras, el legislador limitó en debida forma la propiedad como derecho fundamental en estos casos, conforme a la función social y ecológica de la propiedad.

Decreto Ley 2811 de 1974 “por el cual se expidió el Código de Recursos Naturales Renovables”: Define la reserva forestal de la siguiente manera:

“Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.



Artículo 207º.- El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.”

Decreto 877 de 1976: *“por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”* Decreto de contenido reglamentario que define las áreas forestales protectoras como:

“Artículo 7o. Se consideran como áreas forestales protectoras:

- a. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a ocho mil milímetros (8.000 mm) por año y con pendiente mayor del 20% (formaciones de bosque pluvial tropical);*
- b. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre cuatro mil y ocho mil milímetros (4.000 y 8.000 mm) por año y su pendiente sea superior al treinta por ciento (30%) (formaciones de bosques muy húmedo tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);*
- c. Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen su conservación bajo cobertura permanente;*
- d. Todas las tierras con pendiente superior al ciento por ciento (100%) en cualquier formación ecológica;*
- e. Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas, sean estos permanentes o no;*
- f. Las áreas de suelos, denudados y degradados por intervención del hombre o de los animales, con el fin de obtener su recuperación;*
- g. Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;*
- h. Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;*
- i. Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de ésta y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.”*



Como ya se dijo, las limitaciones a la propiedad poseen reserva de ley, por lo que las definiciones acá condenadas deben acoplarse a las normas de contenido legal. (Se resalta de la misma que en la actualidad se encuentra contenida en el artículo 2.2.1.1.17.6. del Decreto 1076 de 2015 con el mismo texto.)

Decreto 1449 de 1977: *“Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974.”* Decreto de contenido reglamentario que define las áreas forestales protectoras como:

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

- 1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las Areas Forestales Protectoras. Se entiende por Areas Forestales Protectoras:
 - a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.*
 - b. Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.*
 - c. Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45°).**
- 2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio.*
- 3. Cumplir las disposiciones relacionadas con la prevención de incendios, de plagas forestales y con el control de quemas.”*

Frente a la mentada norma y de la cual los demandados y coadyuvantes han puesto en entredicho, por una parte, su vigencia, y por otra su aplicabilidad a las tierras urbanas, se resalta:

En primer lugar, se trae a colación el Decreto 1076 de 2015 no obstante ser una norma posterior al acto en juicio, por el hecho de que de forma expresa el mismo no lo derogó, pero de forma tácita si lo hizo por contener este una derogatoria integral de las normas del sector ambiental salvo las materias excepcionadas en el artículo 3.1.1. No obstante, este es solo un argumento formal, dado que el decreto compilatorio aludido contiene el mismo texto en el artículo 2.2.1.1.18.2. La norma



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

compilatoria es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

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

Se entiende por áreas forestales protectoras:

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

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

2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio.

3. Cumplir las disposiciones relacionadas con la prevención de incendios, de plagas forestales y con el control de quemas.”

Por lo tanto para la Sala este argumento no da al traste con la vigencia de la norma en mención.

En segundo lugar, en torno a la jurisprudencia, existen posiciones encontradas, pues la siguiente providencia considera que dicha norma se encuentra derogada:

“3.10. Con relación al artículo 3º, numeral 1, literal b, del Decreto 1449 de 1977 “Por el cual se reglamenta parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del art. 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto-ley 2811 de 1974”, que la actora da como violado porque las instalaciones del proyecto se ubican en la franja a 5 metros del cauce del Río Otún, incumpliendo la distancia de 30 metros exigida en dicho literal, se advierte que no es posible esa violación por la sencilla razón de que se trata de la reglamentación de una disposición que ya no tenía vigencia para la época de los hechos, en virtud de la derogación expresa de que fue objeto la norma reglamentada, la Ley 135 de 1961, mediante el artículo 111 de la Ley 160 de 1994, que a la letra dice:

“Artículo 111º. Deróganse las Leyes 34 de 1936, 135 de 1961, 1a. de 1968, 4a. de 1973 salvo los artículos 2o. y 4o., los artículos 28, 29 y 32 de la Ley 6a. de 1975, la Ley 30 de 1988, los Decretos extraordinarios 1368 de 1974 y 1127 de 1988 y las demás disposiciones que sean contrarias a la presente Ley”.

*De modo que se trata de una disposición reglamentaria que **había decaído por***



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

derogación expresa de su soporte o fundamento legal, amén de que no es pertinente al asunto, toda vez que está referida a la preservación de bosques, y en este caso no consta en el plenario que la instalación de la fábrica implicará afectación de bosques.

...” (Negrillas para destacar)⁵⁷

Por su parte, la siguiente providencia alude a que el reglamento en estudio es solo aplicable a los predios rurales, así:

*“4.1.3.2 Entre tanto, el Decreto n.º 1449 de 1977 determina que los propietarios de **predios rurales** deberán mantener la cobertura boscosa en áreas forestales protectoras, para el efecto una faja de terreno no inferior a 30 metros de ancho paralela a las líneas máximas de marea, a los lados de los cauces y alrededor de lagos o depósitos de agua (literal b, artículo 3).”* (Negrillas para destacar)⁵⁸

Si bien, el *A quo* cita como antecedente para argumentar que el Decreto 1449 de 1977 una sentencia de reciente data⁵⁹, los hecho allí juzgados corresponde a unos ocurridos entre los años 2016 y 2017, por lo que ya se encontraba vigente el Decreto 1076 de 2015 que como ya se indicó contiene una norma de igual tenor, por lo que en este aspecto esta providencia en nada aclara el punto.

Por último, se trae a colación la sentencia tantas veces citada⁶⁰, en donde se da la plena aplicación y vigencia de forma expresa a la norma en estudio.

Po otro lado, existen una serie de conceptos de las diferentes autoridades

⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Sentencia del 11 de noviembre de 2010. Radicación núm.: 11001 0324 000 2002 00068 01. Actor: SOCIEDAD AGROPECUARIA SAN FERNANDO S.A.

⁵⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Sentencia del 13 de noviembre de 2014. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02316-01(31605). Actor: SOCIEDAD HERRERA Y CIA S EN C. Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA.

⁵⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del 16 de agosto de 2018. CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Ref.: Expediente AP 63001-23-33-000-2017-00377-03. ACCIÓN POPULAR – FALLO. Actor: PERSONERO MUNICIPAL DE LA TEBAIDA-QUINDÍO

⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Sentencia del 4 de junio de 2015. Ref.: Expediente 85001233100020090002501. AUTORIDADES MUNICIPALES. Actor: Héctor Alfredo Suárez Mejía.



administrativas que han expedido ya sea a solicitud de personas interesadas en el tema y que se encuentran realizando un rastreo de los mismos en la Internet⁶¹ o como en el presente caso que se decretó como prueba la emisión de un concepto a una autoridad administrativa⁶², los mismos no dejan de ser si no simplemente doctrina y no poseen alcance obligatorio alguno como lo consagra de forma expresa el artículo 28 del C.P.A.C.A. en concordancia con el artículo 230 de la C.P. y lo ha aclarado de forma reciente la jurisprudencia contenciosa⁶³.

Por lo tanto, es este punto la jurisprudencia no es unánime o uniforme, por lo que se abre la necesidad de que el juez en su autonomía interprete y dé el alcance correspondieren a la norma bajo estudio.

Frente a la vigencia de la norma en estudio, es importante resaltar que ella reglamenta no solo la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria como norma actualmente derogada por la Ley 160 de 1994, sino que reglamenta también el Código de los Recursos Naturales como norma actualmente vigente (Decreto Ley 2811 de 1974 artículos 83, 206 y 207 ya transcritos en esta sentencia). Por lo tanto, para la Sala, la mencionada norma se encontraba vigente al momento de la expedición del Acuerdo 019 de 2009.

No obstante, es importante resaltar que ella es una norma de contenido reglamentario y por ello le es imposible limitar el derecho fundamental a la propiedad, el que como previamente se indicó, posee reserva de ley conforme a las norma constitucionales e interpretaciones jurisprudenciales ya analizadas, por lo que este aspecto resulta determinante para fijar el

⁶¹ Ver

<http://www.minvivienda.gov.co/ConceptosJuridicos/Concepto%20042964%20del%205%20de%20junio%20de%202009.%20Consulta%20sobre%20usos%20del%20suelo.pdf> en donde el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, en el año 2009 interpreta que el mencionado decreto está vigente.

⁶² Fol. 254 reverso, auto de pruebas dictado en la audiencia inicial del 21 de noviembre de 2018 y cuya respuesta obra a fol. 352 a 352 a 360.

⁶³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto del 12 de septiembre de 2019. CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Referencia: MEDIO DE CONTROL NULIDAD. Número único de radicación



alcance real de dicha norma.

Ley 79 de 1986 “*por la cual se prevé la conservación del agua y se dictan otras disposiciones*”:

Se cita esta normativa, no obstante no encontrarse vigente⁶⁴, en atención a que con ella el legislador trato de solventar el vacío existente en la definición concreta del área forestal protectora, así.

“Artículo 1°. Decláranse áreas de reserva forestal protectora, para la conservación y preservación del agua, las siguientes:

a) Todos los bosques y la vegetación natural que se encuentren en los nacimientos de agua permanente o no, en una extensión no inferior a doscientos (200) metros a la redonda, medidos a partir de la periferia.

b) Todos los bosques y la vegetación natural existentes en una franja no inferior a cien (100) metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos, lagunas, ciénagas, o depósitos de agua que abastezcan represas para servicios hidroeléctricos o de riego, acueductos rurales y urbanos, o estén destinados al consumo humano, agrícola, ganadero, a la acuicultura o para usos de interés social.

c) Todos los bosques y la vegetación natural, existentes en el territorio nacional, que se encuentren sobre la cota de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar.

Decreto 3600 de 2007: Reglamentario de la Ley 388 de 1997, compilado en la actualidad por el Decreto 1076 de 2015. La primera de las normas es clara en determinar que existen áreas o suelos de protección tanto a nivel rural como urbano, componente este que se define “... *por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.*” (Artículo 35).

Del decreto reglamentario se destaca:

76001-23-33-000-2016-01349-01. Actores: JUANA ELOÍSA CATAÑO MUÑOZ Y EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E E.S.P.G.

⁶⁴ La mencionada ley fue declarada inexecutable. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia número 156 del 5 de noviembre de 1987. Referencia: Expediente número 1690. Demandante: Libardo Rodríguez Rodríguez. Magistrado ponente: doctor Hernando Gómez Otálora.



“ARTÍCULO 2.2.3.1.5.6 Del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas como determinante ambiental. El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Una vez aprobado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en la que se localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el Plan, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, con relación a:

- 1. La zonificación ambiental.*
- 2. El componente programático.*
- 3. El componente de gestión del riesgo.*

Parágrafo 1°. Para la determinación del riesgo, las zonas identificadas como de alta amenaza en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca, serán detalladas por los entes territoriales de conformidad con sus competencias.

Parágrafo 2°. Los estudios específicos del riesgo que se elaboren en el marco del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, serán tenidos en cuenta por los entes territoriales en los procesos de formulación, revisión y/o adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial.”

Se resalta del decreto compilatorio la sección quinta sobre el manejo de las cuencas hidrográficas, normas dentro de las que se consagra la elaboración de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica dentro de los cuales se encuentra la delimitación de Rondas Hídricas (artículo 2.2.3.1.6.5.) como mecanismo de armonización de los instrumentos de planificación.

La primera de las normas anteriores, se resalta la capacidad o competencia de las autoridades municipales en temas de ordenamiento territorial, en donde, conforme a las normas nacionales, se resalta su autonomía, como lo ha interpretado la CORTE CONSTITUCIONAL en la siguiente sentencia, posición



esta que también es asumida por el CONSEJO DE ESTADO frente al tema⁶⁵:

“5. La función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales

5.1. El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -Ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -Ley 3ª de 1991-. La Ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (artículo 1º)⁶⁶.

En relación con el concepto de ordenamiento territorial, se dispuso en la ley que el mismo comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente (artículo 5º).

Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que “involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; al ser este el principio de acción que se deriva de esta función, es de esperar que surjan algunas tensiones entre los principios y elementos que inspiran o componen la regulación y reglamentación sobre ordenamiento territorial, las que habrán de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente”⁶⁷.

La Ley 388 de 1997 también determina las competencias en materia de ordenamiento territorial. De acuerdo con este cuerpo normativo a la Nación corresponde el señalamiento de la política general en ese campo; al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para la organización de su territorio; al nivel metropolitano la formulación de los planes integrales de desarrollo metropolitano; y a los municipios y distritos la adopción de los planes de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas (artículo 7º).

Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT)⁶⁸

⁶⁵ Sobre este aspecto la sentencia citada en pie de página 33 de esta providencia.

⁶⁶ Sentencia C-123 de 2014.

⁶⁷ Sentencias C-795 de 2000, C-006 de 2002 y C-117 de 2006.

⁶⁸ Según la densidad poblacional de los municipios y distritos, los planes de ordenamiento territorial se denominan: 1) planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, cuando son elaborados y adoptados



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

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” -art. 9º-. También se instituyen los denominados planes parciales, entendiéndose como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (artículo 19)

La Ley 388 de 1997 también se ocupa de definir el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, que consiste en el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales, prevé distintas exigencias para las autoridades municipales y distritales.”⁶⁹

Ley 1450 de 2011: Como se mencionó, esta norma no se encontraba vigente al momento de la expedición del POT en estudio, pero se cita para clarificar el vacío legal existente frente a una definición concreta de las áreas forestales protectoras. De esta normativa se destaca el artículo 204 que modificó la clasificación de las áreas forestales y señala:

“Artículo 204. Áreas de Reserva Forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

por las autoridades de los distritos y municipios con una población superior a los 100.000 habitantes; 2) planes básicos de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con poblaciones que oscilan entre los 30.000 y los 100.000 habitantes y 3) esquemas de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes -ley 388 de 1997, art. 9º-.

⁶⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-445 de 2016.



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

Parágrafo 3°. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realindereación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.”

Se resalta nuevamente como las áreas forestales protectoras diferentes a las consagradas específicamente en la Ley 2 de 1959 no poseen una definición concreta y determinada por la ley (en sentido material como norma con rango, fuerza y valor de ley) en especial en torno a lo que se llama las áreas forestales protectoras en atención a la franja paralela de las fuentes hídricas o por pendiente, aspectos que se reitera son una limitación a la propiedad y por tanto sujetas a reserva de ley.

Por otro lado, se destaca en este momento que si bien el tema de las rondas hídricas y de las zonas forestales protectoras poseen una definición y desarrollo legal y reglamentario diferenciado como se acaba de exponer, es claro que el tema de la zona forestal protectora como franja paralela a las fuentes hídricas tiene una relación inescindible con el de las rondas hídricas como lo señala la doctrina y la jurisprudencia⁷⁰. De la primera se cita el siguiente aparte:

“La normativa ambiental colombiana también contempla y deja de sentada la estrecha

⁷⁰ Ver cita realizada previamente y referenciada a pie de página 51.



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

relación que existe entre la conservación y protección de los bosques y las rondas hídricas, esto tendiente a mantener la cobertura boscosa. Es así como el Decreto Nacional 1449 de 1977 en su artículo 3º, en la actualidad esa norma se encuentra incorporada en el artículo 2.2.1.1.18.2. del Decreto Nacional 1076 de 2015, estableció en relación con la proyección y conservación de los bosques, los propietarios de los predios están obligados a mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras; y dentro de éstas una franja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a la línea de marea máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua; entro otras áreas forestales protectoras.”⁷¹

A modo de colofón de este acápite, la Sala destaca:

1. Que la norma con rango de ley (Decreto 2811 de 1974) consagra un área que frente a ríos y lagos, debe ser respetada como espacio público como ronda hídrica de este tipo de formaciones, norma aplicable a aspectos rurales y urbanos. Esta norma debe interpretarse a la luz de las funciones de organización del territorio dada por la constitución y la ley a los municipios y los principios del armonía regional, rigor subsidiario y la gradación normativa, que faculta a las autoridades regionales a adoptar regulaciones ambientales dentro del marco legal, aún más rigurosas (Leyes 388 de 1997 y 99 de 1993) por lo que los 30 metros no resultan ser un límite máximo, pues puede ser superada dicha área afectada, atendiendo la importancia ambiental del recurso hídrico o de las implicaciones de riesgos que genere. En este aspecto, igualmente se resalta que la propensión utilizada denota límite espacial, por lo que conforme a esta norma puede ser inferior el área a proteger.
2. Que las rondas hídricas no han sido acotadas por las autoridades ambientales, vacío que se observa desde 1974 (vigencia del Decreto 2811) y se ha tratado de llenar hasta nuestros días, expidiéndose solo hasta el 2018 la guía técnica para su delimitación.

⁷¹ López Ávila, Y.D. Herrera Carrascal, G.J. (2019) Conflictos ambientales asociados a las rondas hídricas de los cuerpos de agua en Colombia. Publicado en: Rodríguez, G.A. Ibáñez-Elam, A. (Ed.) (2019) Las disputas ambientales en Colombia. Bogotá: Ibáñez, p. 361. En igual sentido: Rodríguez, G.A. Lozano



3. Que las zonas forestales protectoras (hoy áreas forestales protectoras) solo se encuentra definidas y delimitadas legalmente en el artículo 1 de la Ley 2 de 1959.
4. Que el Decreto 1449 de 1977, en especial su artículo 3, (que corresponde al actual Decreto 1076 de 2015 como compilatorio, artículo 2.2.1.1.18.2.) se encontraba vigente a la fecha de expedición del POT de Armenia y aun lo está, al ser un reglamento no solo de la reforma agraria previamente derogada, sino también de los artículos 83, 206 y 207 Decreto Ley 2811 de 1974 (normas ya transcritas y estudiadas en esta sentencia) el que establece una franja protectora para las áreas forestales en las zonas rurales y urbanas de:
 - En los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.
 - Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua.
5. Que el alcance que debe dársele al mencionado reglamento, en primer lugar no puede ser superior a la norma con rango de ley que reglamenta, no solo por ser esto un exceso en la facultad reglamentaria, sino porque a través del reglamento, como se ha observado, no puede limitarse el derecho fundamental a la propiedad, por tener este aspecto reserva de ley. Así las cosas, al no existir norma con rango de ley que consagra la zona forestal protectora alrededor de las fuentes hídricas, distinta al artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, norma que como se dijo regula una figura diferente pero íntimamente relacionada con esta, no puede interpretarse que esta zona es de manera necesaria superior a los 30 metros, como lo



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

hacen los demandantes, coadyuvante de esta parte, la sentencia de primera instancia y el Procurador Delegado a este Tribunal.

6. En cuanto a las pendientes, la única norma con rango de ley vigente que desarrolla este tema es el artículo 2 de la Ley 2 de 1959, estableciendo que los terrenos con pendientes superiores al 40% pero no de forma general a todos los terrenos con dicha pendiente, pues la norma exige además que el mismo sirva de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación.
7. Que conforme a la autonomía de las entidades territoriales municipales y ambientales, estas poseen dentro de su competencia el desarrollar el tema de las rondas hídricas y las zonas forestales protectoras, conforme a la normativa nacional ya estudiada de rango, valor y fuerza de ley, máxime que el acotamiento de las rondas hídricas no se ha realizado y las zonas forestales protectora relacionadas con la franja paralela de las fuentes de agua y quiebre de pendiente, no poseen norma con rango de ley que las soporte.
8. Por eso, las autoridades municipales poseen dentro de su competencia la función discrecional de normativizar dichos elementos estructurales del ordenamiento del territorio en sus planes⁷².

⁷² Sobre la discrecionalidad de dichas decisiones de ordenamiento urbano y el alcance del control judicial de las mismas: *“Lo dicho conduce a concluir que, en principio y dado que existen amplios márgenes de los cuales dispone la administración al ejercer la mayor parte de las facultades discrecionales de las cuales dispone en materia de urbanismo —pues el ordenamiento, en este ámbito y según se señaló, la mayor parte de las veces apenas fija pautas generales y sólo de forma excepcional contiene normas de acción concretas y específicas—, la intensidad del control judicial, especialmente del basado exclusivamente en los principios generales antes referidos, debería, en principio, limitarse a la exclusión del ordenamiento de aquellas determinaciones —por ejemplo en los p o t— que resulten manifiestamente desproporcionadas o manifiestamente irrazonables o manifiestamente arbitrarias, pues, en los demás casos, si, por ejemplo, se trata de fiscalizar los criterios técnicos, políticos, de conveniencia o de oportunidad aducidos por la administración para adoptar las distintas (sic) previsiones de un Plan de ordenamiento territorial o para ordenar una expropiación por vía administrativa, no resultaría jurídicamente atendible ni explicable que el juez sustituyera dichos criterios por los que él considere más apropiados o más convenientes para el interés general, a no ser que aquellos fijados por la administración incurran en error manifiesto de apreciación y, en consecuencia, puedan ser catalogados como manifiestamente desproporcionados o manifiestamente irrazonables, más aún si se tiene en cuenta que, concretamente, los planes de ordenamiento territorial, para la aprobación de sus distintos componentes, conllevan el agotamiento insoslayable de instancias de participación democrática que los proveen de una especial legitimidad que el juez de lo contencioso administrativo debería intentar preservar al máximo posible.”* Marín Hernández, H.A. (2009) Algunas anotaciones en relación con la discrecionalidad administrativa y el control judicial de su ejercicio en el derecho urbanístico colombiano. En: Revista digital de derecho Administrativo (2)



Se resalta que las anteriores conclusiones son el fruto de la interpretación sistemática, principalísima, gramatical, lógica y conforme al precedente, de las normas que regulan el tema de las rondas hídricas, las zonas forestales protectoras, las normas generales de los POT'S y las ambientales, y con base en ella se adoptará la decisión de fondo, a continuación:

Basten las anteriores consideraciones generales, legales y jurisprudenciales, para estudiar:

6.7. EL CASO CONCRETO:

En primer lugar, se aclara que lo que en el presente proceso se está revisando, conforme al contenido de las demandas, es la confrontación de los artículos demandados del POT del municipio de Armenia con las normas citadas como violadas por los demandantes. En otras palabras, los actores hacen uso de la causal de nulidad denominada legalmente como expedición con infracción de las normas en que deberían fundarse (artículo 137 del C.P.A.C.A.). Por ello, le asiste la razón a los apelantes cuando afirman que la juez se sale de dicho marco y afirma que el municipio de Armenia no soportó técnicamente sus decisiones contenidas en el POT y demandadas, pues ello sería otra casual no alegada y discutida en el presente proceso (falsa motivación), aspecto este que no será revisado, máxime que como ya se explicó, las norma municipales demandadas contienen decisiones ampliamente discrecionales de la administración.

Así pues, la decisión de primera instancia anuló parcialmente los artículos 90, 91, 96 y 106 del Acuerdo 019 de 2009 expedidos por el Concejo Municipal de



Armenia, en cuanto consagró como franjas protectoras las zonas de 15 metros al lado y lado de las quebradas, arroyos y cuerpos de agua y las áreas con pendiente superior a 46,66% o 25° ubicadas en áreas urbanas de Armenia, fundado para ello esencialmente en el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977.

Como ya se advirtió el alcance que se le va a dar en la presente sentencia a la anterior norma, es decir, que la misma se encuentra vigente, es aplicable a las áreas urbanas y rurales, pero que en su calidad de norma reglamentaria no puede limitar el derecho a la propiedad por fuera de lo consagrado en la ley en sentido material (norma con rango, fuerza y valor de ley) y no tiene el alcance pretendido por los actores, el A quo y el agente delegado del Ministerio Público ante este Tribunal, pues las normas con rango de ley consagran una franja de hasta 30 metros, por lo que la decisión discrecional de la administración (15 metros) se encuentra dentro de los linderos fijados por el legislador nacional.

En cuanto al quiebre de pendiente del 46,66% o 25° contenida en el artículo 90 del acto administrativo demandado, como se dijo, el decreto reglamentario al fijar un porcentaje igual al 100% (45°) pretendió limitar la propiedad privada en desmedro de las garantías fundamentales que posee dicho derecho y su contenido esencial que se reitera posee reserva de ley, por lo que ante la inexistencia de norma con fuerza, rango y valor de ley que consagre dicha medida, pues el artículo 2 de la Ley 2 de 1959 consagra una pendiente (40%) pero atada a la calidad del terreno como abastecedor de agua; por lo tanto la administración posee la facultad discrecional de fijar dicho porcentaje y ángulo de inclinación, por consiguiente igualmente la norma demandada es válida.

Por lo anterior, se **REVOCARÁ** la decisión de primera instancia y en su lugar se **DENEGARÁN** las pretensiones de las demandas acumuladas.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN**



**DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,
ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia de primera instancia dictada dentro del presente proceso por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA – QUINDÍO de fecha 12 de junio de 2019, complementada el 28 de junio del mismo año, por lo previamente considerado. En su lugar, **NIÉGUENSE** las pretensiones de las demandas acumuladas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas de segunda instancia por tratarse de un asunto de interés público (artículo 188 del C.P.A.C.A.).

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el Acta No. 07.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ

República de Colombia



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

Página 62 de 62
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD
RADICACIÓN: 63001333300120170027703
ACUMULADO: 63001334000620170031000
DEMANDANTE: ANDRÉS MAURICIO QUINCENO ARENAS Y OTRO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ARMENIA

ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO