



## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO ARMENIA – QUINDÍO

Armenia, Quindío; diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

**Medio de Control:** Cumplimiento  
**Accionante:** Carlos Alberto Arrieta Martínez  
**Accionado:** Municipio de Armenia  
**Radicado:** 63001-33-33-003-2017-00266-00

### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

---

#### I. ANTECEDENTES

Corresponde a este Despacho decidir de fondo la demanda con medio de control “cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos” instaurada por el Procurador 34 Judicial I para Asuntos Ambientales y Agrarios, en contra del MUNICIPIO DE ARMENIA.

#### 1. LA DEMANDA.

##### 1.1. FUNDAMENTO FÁCTICO.

Los presupuestos fácticos del medio de control son:

- 1) Por medio del Acuerdo 019 de 2009 se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial<sup>1</sup> 2009-2023 del Municipio de Armenia, y el artículo 91 dispuso en el inciso final:

#### “ARTÍCULO 91. USOS PERMITIDOS EN SUELO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

(...) 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 (...)

- 2) Mediante oficio No. PAA-101-01-099 del 21 de junio de 2017 el Procurador requirió al Municipio de Armenia informara si ya había expedido la norma ambiental urbana de que trata el artículo 91 transcrito, y por medio de oficio DP-PDE-432 del 29 de junio de 2017 el ente territorial le responde que se han proferido algunos acuerdos y circulares en los que considera que si bien no se adopta la norma ambiental urbana si van encaminados a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo mencionado, y que se

---

<sup>1</sup> En adelante POT



estaba evaluando la revisión y ajuste en la vigencia de corto plazo del Acuerdo 019 de 2009 para dar cumplimiento al artículo 91.

- 3) Mediante oficio No. PAA-101-01-100 del 21 de junio de 2017 radicado ante la Corporación Autónoma Regional del Quindío<sup>2</sup> se solicitó informar si el Municipio había adelantado el proceso de concertación ambiental en los términos del citado artículo 91, sin obtener respuesta.

## **1.2. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

El Procurador Agrario y Ambiental estima el deber incumplido se encuentra consagrado en el artículo 91 inciso tercero del Acuerdo 019 de 2009 de forma clara.

Argumenta que no se puede entender, como lo pretende el Municipio de Armenia, que el Código de Rentas constituye la norma ambiental urbana requerida, toda vez que no guarda relación con los parámetros definidos en el POT.

## **1.3. PRETENSIONES.**

El accionante solicita que a través del presente medio de control se declare que el Municipio de Armenia ha incumplido el deber contemplado en el artículo 91 inciso final del Acuerdo 019 de 2009 y como consecuencia, se le ordene que en un término perentorio y razonable proceda a expedir la norma ambiental urbana en las condiciones señaladas en el POT.

## **1.4. LA ACTUACIÓN PROCESAL.**

Por medio de auto del 13 de julio de 2017 (Fls. 16 a 19), notificado el 14 del mismo mes y año, se admitió la demanda.

En esta misma providencia se integró el contradictorio con el Concejo Municipal y se informó a los accionados que contaban con tres días para contestar la demanda y que la decisión sería proferida dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación del auto admisorio. También se ordenó remitir unas pruebas con destino al proceso.

Mediante memorial radicado el 19 de julio de 2017 el Concejo Municipal, mediante apoderado, allegó contestación de demanda, visible a folios 32 a 34; lo propio hizo el Municipio de Armenia a folios 37 a 109.

## **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**El Concejo Municipal de Armenia** se opuso a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que a la fecha no se ha presentado proyecto dirigido a adoptar la norma ambiental urbana (Fl. 32).

---

<sup>2</sup> En adelante CRQ



Argumentó que el artículo 91 estableció que dentro de los dos años siguientes a la adopción del POT el Municipio de Armenia debía expedir la mencionada norma y dicho plazo venció el 01 de diciembre de 2011 sin que se hubiera hecho, como consecuencia, considera que la facultad otorgada ya caducó y cualquier acto proferido posteriormente quedaría viciado de nulidad de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

**El Municipio de Armenia** también contestó la demanda (Fl. 37). Aceptó que el artículo 91 del Acuerdo 019 de 2009 establece que dentro de los dos años siguientes a la adopción del POT, el Municipio debía, previa concertación con la CRQ, expedir la norma ambiental urbana en los términos allí descritos y que ello no se ha cumplido, sin embargo, manifiesta que con el equipo técnico de revisión del POT se decidió adelantar las gestiones y estudios que permitan una congruencia entre lo demandado y el articulado total del POT.

Describió que el Municipio de Armenia está atravesado por 122 drenajes urbanos de los cuales aproximadamente 54 son quebradas que conforman 18 microcuencas, que en el POT 2009-2023 se definió el suelo de protección que incluye ecosistemas estratégicos, zonas de fragilidad ecológica, fragmentos y relictos. Igualmente explicó que se han ejecutado programas relacionados con microcuencas urbanas tales como el estudio del Plan de Ordenación y Manejo de Microcuencas Urbanas elaborado por la Fundación Semilla de vida año 2005 y documento elaborado por la CRQ denominado "Caracterización Ambiental del territorio a través de la educación ambiental para los líderes comunitarios de las 18 microcuencas urbanas de Armenia 2016", donde se establecen las necesidades y afectaciones de cada una de las microcuencas urbanas.

Indicó que si bien el Municipio no cuenta con una norma ambiental urbana, desde la expedición del POT 2009-2023 en cumplimiento de sus determinaciones ambientales para las zonas de protección, áreas aledañas y microcuencas, por intermedio del Departamento Administrativo de Planeación se incorporó en sus planes de desarrollo municipal proyectos y programas enfocados a ejecutar acciones dirigidas a la conservación y preservación de las áreas naturales enunciadas, concluyendo que todos esos proyectos han permitido la ejecución del artículo 91. Igualmente enlista una serie de actividades que en desarrollo de los proyectos mencionado ha adelantado la entidad territorial.

Es enfático el Municipio en señalar que si bien todas las gestiones realizadas no son la norma ambiental urbana, si están encaminadas al cumplimiento del artículo 91 del POT 2009-2023 y por ende a la conservación y protección de los suelos de protección ambiental, los recursos naturales y el ecosistema en general.

De otra parte, refirió que la CRQ ha adelantado en conjunto con el Municipio acciones para conservación de microcuenca basados en el POT.



Finalmente señaló que como consecuencia de la revisión de corto plazo del Plan de Ordenamiento que se encuentra en desarrollo, se han logrado identificar todos los artículos del POT que regulan el tema ambiental, con el fin de proveer al Municipio de un documento técnico ambiental que compile todos los temas pendiente de regular y que pueda ser elevado a norma municipal, acto que resulta complejo por cuanto requiere de varias voluntades institucionales y de la concertación con la CRQ que por resolución 1759 del 12 de julio de 2017 reglamenta el procedimiento interno para la evaluación y concertación de los asuntos exclusivamente ambientales del proyecto de revisión general, ajustes o modificación de los planes de ordenamiento territorial.

### **1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

**Parte demandante:** Transcurrido el término para presentar alegatos de conclusión, no allegó escrito alguno.

**Concejo Municipal:** De folios 152 a 153 obra escrito en el que se ratifica en los argumentos de la contestación de la demanda.

**Municipio de Armenia:** Mediante escrito visto de folios 148 a 151 el Municipio de Armenia se ratifica en los argumentos de la contestación de la demanda.

**Concepto del Ministerio Público:** A folios 154 a 157 la Procuradora 99 Judicial (I) para asuntos administrativos delegada ante este Despacho, conceptuó solicitando que se declare la prosperidad de las pretensiones de la demanda, habida cuenta que la norma de la cual se reclama su cumplimiento contiene un verdadero mandato imperativo que determina que el Municipio de Armenia debe expedir la norma ambiental urbana que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial en lo que tiene que ver con el uso de suelo de protección ambiental. Indica que el tiempo transcurrido desde el momento en que venció el conferido inicialmente para expedirla es más que suficiente y razonable para el que el Municipio de Armenia hubiese realizado todas las actividades tendientes a expedir la norma ambiental urbana y comoquiera que dicho deber no implica gasto y no causa erogación debe ordenarse su cumplimiento.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **2.1. COMPETENCIA PARA CONOCER EL MEDIO DE CONTROL.**

El Juzgado asumió el conocimiento con el siguiente argumento:

1. El artículo 116 de la Ley 388 de 1997 dispone que la competencia para conocer de la **acción de cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en ella y en la Ley 9ª de 1989**, es del juez civil del circuito.

2. El Consejo de Estado en algunas providencias ha declarado que, conforme a la ley precitada, no le asiste competencia a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de las acciones de cumplimiento



en las cuales se solicite la aplicación de una ley o acto administrativo relacionado con los instrumentos de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 que la modifica. Dos de los pronunciamientos son anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup> y solo uno posterior, de 10 de agosto de 2012<sup>4</sup>.

3. Si bien la ley 388 de 1997 en su tenor literal radica en cabeza de los jueces civiles del circuito la competencia en acciones de cumplimiento de leyes y actos administrativos relacionados con los instrumentos previstos en ella y la ley 9 de 1989, no se revela el fin que perseguía el legislador de 1997 al atribuir a la jurisdicción ordinaria el mecanismo procesal de cumplimiento en ese tipo de asuntos.

4. La Ley 388 de 1997 no es una ley orgánica de ordenamiento territorial<sup>5</sup> sino una **ley ordinaria**, que por unidad de materia se refiere al ordenamiento urbanístico y ambiental, y en su momento reguló un mecanismo procesal de cumplimiento en materia de ordenamiento y atribuyó su conocimiento al juez civil del circuito.

5. Con posterioridad el legislador profirió la Ley 397 de 1997 que **reguló las acciones de cumplimiento** consagradas en el artículo 87 Constitucional y dispuso que *de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante y en segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo*. Con lo anterior es posible predicar que la competencia para conocer la acción de cumplimiento recae en el **juez especializado en materia contencioso administrativa**.

6. La postura del Consejo de Estado en los precedentes precitados se circunscribe a la interpretación y aplicación de las reglas de competencia bajo un escenario particular: la derogatoria tácita del artículo 116 de la Ley 388 de 1997 por la ley 393 de 1997.

7. En su momento dicho debate se zanjó señalando que *“la existencia de una norma general que regula la acción de cumplimiento y otra especial que se refiere a esa acción, pero con un objetivo preciso que no contradice la regla general sino que, precisamente, se convierte en una excepción a aquella, se concluye que el artículo 116 de la Ley 388 de 1997 no fue derogado y, por el contrario, se encuentra produciendo efectos jurídicos, por lo que debe aplicarse.”* (CE. SECCIÓN QUINTA. CP. DARIO QUIÑONES PINILLA. 20 de noviembre de 2003)

8. Sin embargo, el análisis entre la Ley 388 de 1997 y la Ley 1437 de 2011 no se ha planteado.

<sup>3</sup> Ver:

CE. SECCIÓN QUINTA. CP. DARIO QUIÑONES PINILLA. 20 de noviembre de 2003, radicado: 25000-23-25-000-2003-1050- 01 (ACU) Actor: ALEXEI JULIO ESTRADA, Demandado: CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA.

CE. SECCION QUINTA. CP. ROBERTO MEDINA LÓPEZ, 6 agosto de 1.998, radicación: ACU-318, Actor: CECILIA DUQUE ARANGO, Demandado: ALCALDE DE ARMENIA.

CE. SECCIÓN PRIMERA. CP. MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA. 3 de diciembre de 1997, radicación: ACU-084, Actor: CECILIA VEGA DE PINILLA, VITELBINA, RAMÓN Y JESÚS MARÍA VEGA PINTO, Demandado: ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA.

<sup>4</sup> CE. SECCION QUINTA. CP. MAURICIO TORRES CUERVO. 10 de agosto de 2012. Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00804-01 (ACU). Actor: ELSA LINEY GOMEZ CORDOBA Y ALFREDO LUGO CALDERON. Demandado: MINISTERIO DE CULTURA.

<sup>5</sup> Sentencia C-795 de 2000, MP EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.



9. La Ley 1437 de 2011 también es una ley ordinaria<sup>6</sup> pero por unidad de materia se concreta a un tema eminentemente procesal: organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus funciones jurisdiccionales, entre ellas, **el objeto de la jurisdicción**, competencia, trámite, términos.

10. La Ley 1437 de 2011, en su artículo 104 acogió el criterio material de competencia<sup>7</sup> y el orgánico o subjetivo de competencia<sup>8</sup> para determinar *“los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, uniendo en una sola, las fórmulas del Decreto 01 de 1984 y de la Ley 1107, con el fin, de dar certeza a los ciudadanos sobre el Juez que debe definir la controversia (si la contenciosa o la ordinaria), con base en uno u otro o mediante la combinación de ambos”*<sup>9</sup>.

11. Conforme con lo dicho, un análisis más allá de la interpretación literal y aislada del artículo 116 de la Ley 388 de 1997, esto es, una interpretación sistemática y finalista del ordenamiento jurídico especialmente en materia procesal, impone colegir que la ley 1437 de 2011, norma de procedimiento especial para el juez de la Administración, derogó tácitamente el artículo 116.

12. Atendiendo el artículo 104 del CPACA, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer el caso de autos, toda vez que se demanda del Municipio de Armenia (criterio orgánico), **entidad de derecho público, sujeta al derecho administrativo** (criterio material) el cumplimiento de la disposición normativa consagrada en el artículo 91 inciso final del Acuerdo 019 de 2009 – acto administrativo general – referido a la **función pública** (por la naturaleza del asunto) de regulación, uso y aprovechamiento del suelo de protección ambiental.

13. Todo lo anterior induce a reevaluar la competencia de la Ley 388 de 1997 en acciones de cumplimiento.

14. Además, los precedentes aplicables al caso (i) no son providencias de unificación, (ii) son interpretaciones anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 o que no centran en ella el análisis.

15. La atribución de competencia al juez administrativo, derivada de la ley 1437 de 2011, responde en mejor forma al objeto de la jurisdicción contenido en el artículo 103 del CPACA, esto es, la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la prevalencia del orden jurídico, por tratarse del juez especializado en materia contenciosa administrativa.

16. *De otra parte, se hace constar que esta interpretación refleja la voluntad del legislador consagrada en la Ley 1564 de 2012, Código General*

<sup>6</sup> Al no estar consagrada como orgánica conforme con el artículo 151 constitucional ni como estatutaria conforme con el artículo 152 ibídem.

<sup>7</sup> Decreto 01/1984 artículo 82

<sup>8</sup> Ley 1107/2006 derogada expresamente por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011

<sup>9</sup> Módulo El juicio por audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, página 13, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla



del Proceso, que en su artículo 20 regula la competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia sin enlistar las acciones de cumplimiento, contrario a lo que ocurre en materia de acciones populares y de grupo – en cuyo caso el legislador si atribuye la competencia residual, es decir en lo no atribuido de forma especial a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## **2.2 REQUISITO PREVIO DE CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA.**

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5° del artículo 10, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad el cumplimiento de la norma presuntamente incumplida.

En el plenario obra, visto a folio 10, oficio No. PAA-101-01-099 del 22 de junio de 2017 en la que el accionante peticona para que se dé aplicación al artículo 91 inciso final del Acuerdo 019 de 2009, a la cual le fue dada respuesta mediante oficio DP-PDE-432 del 29 de junio de 2017.

De conformidad con lo expuesto, se encuentra probado que el escrito presentado por la parte actora, agotó el requisito de procedibilidad frente al Municipio de Armenia constituyéndolo en renuencia.

## **2.3 ACERVO PROBATORIO QUE OBRA DENTRO DEL PROCESO.**

El artículo 30 de la Ley 388 de 1997 señala que en los aspectos que no contemple en ella, el medio de control seguirá el Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup> en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento.

A su vez, sobre los aspectos probatorios, actualmente el artículo 211 de la Ley 1437 de 2011 remite en los aspectos no regulados al Código General del Proceso.

Bajo tal paradigma y como en el *sub-lite* la integridad de la comunidad probatoria es de carácter documental, se precisa en principio señalar, que ésta reviste eficacia en los términos de los artículos 243 a 246 de la Ley 1564 de 2012.

Dicho lo anterior, también se hace constar que son pruebas relevantes que obran dentro del proceso:

- 1) Oficio PAA-101-01-099 radicado ante la administración municipal el día 22 de junio de 2017 por medio del cual el demandante solicita al Municipio de Armenia que se le informe si fue expedida la Norma Ambiental Urbana de que trata el artículo 91 del Acuerdo 019 de 2009 (fl. 10)

---

<sup>10</sup> Entiéndase en la actualidad Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.



- 2) Oficio PAA-101-01-100 por el cual el accionante solicita a la Corporación Autónoma Regional del Quindío que le informe si el Municipio adelantó el trámite de concertación de que trata el artículo 91 del Acuerdo 019 de 2009 (fl. 11)
- 3) Oficio DP-PDE-432 del 29 de junio de 2017 por medio del cual el DAP-Municipio de Armenia responde al demandante su solicitud, informándole que no ha sido expedido aun instrumento alguno que formalice los temas asociados en el artículo 91 del Acuerdo 019 de 2009. (fls. 12-13)
- 4) Certificación expedida por el DAP en el que indica que(fl. 56):
  - Los suelos de protección ambiental y las áreas que se encuentran en el sector de influencia se encuentran en el plano 28 "Suelos de Protección Ambiental Municipal",
  - Los proyectos estratégicos ambientales y modelos de ocupación están en el Plano 33 "Proyectos Estratégicos de la Estructura Ecológica Principal",
  - Sobre los planos de corredores biológicos de conservación, retiro de borde ambiental por modelo de ocupación y zonificación de microcuencas urbanas deben consultarse los Planos 31 "Corredores Biológicos", Plano 32 "Microcuencas Urbanas", Plano 41 "Retiro de línea base ambiental por modelo de ocupación".
- 5) Decreto 010 de 2011 por medio del cual se delega la competencia para conocer y sancionar las infracciones ambientales en el municipio de Armenia (Fl. 57).
- 6) Circular No. 50 del 30 de noviembre de 2012 por la cual se dictan aclaraciones normativas sobre el documento técnico de soporte del Decreto 081 de 2012 "Plan de Ordenamiento Zonal POZ AVENIDA CENTENARIO" (Fl. 59).
- 7) Documento "caracterización ambiental del territorio a través de la educación ambiental para los líderes comunitarios de las 18 microcuencas urbanas de Armenia" producido por la Asociación Ambientalista Frailejones/CRQ (Fl. 64 a 100)
- 8) Manual del árbol urbano (CD).
- 9) Estudio Semillas de Vida (CD).
- 10) Planos de Microcuencas (CD).
- 11) Decreto 094/2010 por medio del cual se adopta el estudio técnico de actualización de suelos de protección ambiental urbano para el Municipio de Armenia (CD).



- 12) Decreto 030/2013 por medio del cual se modifican algunas disposiciones ambientales establecidas en el Documento Técnico de Formulación del Decreto 081 de 2012, "Plan de Ordenamiento Zonal POZ AVENIDA CENTENARIO" (CD).
- 13) Oficio del 12 de Julio de 2017 por medio del cual la CRQ le indica al Municipio de Armenia – Departamento de Planeación que han comenzado las reuniones con el Equipo POT para tratar los temas ambientales relacionados con el proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial (fl.101)
- 14) Copia de la Resolución 1759 del 12 de julio de 2017 "Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento interno para la evaluación y concertación de los asuntos exclusivamente ambientales del Proyecto de Revisión General, Ajuste o Modificación de los planes de ordenamiento territorial en la Corporación Autónoma Regional del Quindío (fl. 137 a 143).
- 15) Sentencia del Tribunal Administrativo del Quindío, MP Luis Carlos Alzate Ríos, control de legalidad del Decreto 094 de 2010, 6 de octubre de 2016, remitida por la relatoría de la Corporación. (Fl. 112)
- 16) Oficio de 26 de julio de 2017 emanado del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de CRQ según el cual el municipio de Armenia se encuentra actualmente en proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de las metas a corto y mediano plazo, dentro de lo que se tiene previsto por parte del equipo técnico de la entidad territorial incluir la expedición de la Norma Ambiental Urbana, y que diferente a ese ejercicio no se ha iniciado otro similar de concertación de la norma ambiental urbana (Fl. 134).

#### **2.4 PROBLEMA JURÍDICO.**

De conformidad con la demanda, su contestación, los supuestos fácticos relevantes y el acervo probatorio que obra dentro del plenario, el problema jurídico se centra en resolver si el Municipio de Armenia incumplió el Acuerdo 019 de 2009, artículo 91, inciso final.

#### **2.5 TESIS DEL DESPACHO.**

Sostendrá el Despacho que efectivamente el Municipio de Armenia ha incumplido el deber consagrado en el inciso final del artículo 91 del Acuerdo 019 de 2009 "Armenia una ciudad de oportunidades 2009-2023", toda vez que no ha expedido la **Norma Ambiental Urbana**.

La tesis se sustenta en las siguientes premisas:



## 2.6 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO. MARCO NORMATIVO GENERAL.

La Constitución Política establece el marco general sobre el uso, aprovechamiento y manejo del suelo y los recursos naturales, para garantizar su conservación y desarrollo sostenible.

Así, el artículo 58 prevé la función social y ecológica de la propiedad, el artículo 334 refiere que el Estado ejerce control sobre la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo e interviene en la economía y en el ordenamiento territorial, el artículo 80 dispone que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y desarrollo sostenible; y específicamente respecto de los Municipios señala que se encargarán de ordenar el desarrollo de su territorio (artículo 311) y reglamentar el uso del suelo por intermedio del Concejo Municipal (artículo 313.7).

Hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Carta, los tratados internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos, y la Corte Constitucional, en la sentencia C-192 de 2016 destaca los siguientes instrumentos en la materia que nos ocupa:

*“Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano. El cual desarrolla lo referente al uso de los recursos naturales en el territorio de cada Estado, condicionado al desarrollo de instituciones nacionales competentes con la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos, en procura de un ambiente sano y a la participación.*

*El Convenio internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación y, la Cumbre mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y la obligación de los Estados de proteger los bienes ambientales, **entre estos el suelo.***

*La Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, el Convenio sobre Diversidad Biológica. Sobre la conservación, restauración y protección de ecosistemas para la protección de la biodiversidad y el uso sostenible de la misma en la industria biotecnológica.*

*La Declaración de Nairobi (Kenia). Sobre los impactos ambientales negativos futuros, por la no implementación de políticas de protección ambiental en el presente. (...)”*

Ya en el nivel legislativo, respecto al ordenamiento territorial y el uso del suelo, las normas más relevantes son el decreto ley 2811 de 1974 Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, que se ocupa de regular los aspectos relacionados con el manejo de los recursos naturales, el ambiente y las áreas de manejo especial y el sistema de parques nacionales, la ley 99 de 1993 que organiza el Sistema Nacional Ambiental y el estatuto general de utilización del suelo y ordenamiento ambiental del territorio, ley 152 de 1994 por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la ley 388 de 1997, que establece las pautas para orientar equitativa y racionalmente el desarrollo territorial de las entidades territoriales por intermedio de los planes de ordenamiento



territorial, disposición normativa adicionada por la Ley 902 de 2004 y reglamentada en sus artículos 15 y 28 por medio del Decreto 4002 del 2004.

Valga resaltar que el Decreto 2811 de 1974 en sus artículos 178 y 179 dispone que el aprovechamiento del suelo debe llevarse a cabo de tal forma que se mantenga su integridad física y capacidad productora y que para su utilización se *aplicarán normas técnicas de manejo para evitar su pérdida o degradación, lograr su recuperación y asegurar su conservación.*

Por su parte, la referida ley 388 de 1997 en el artículo 6 sobre el objeto del ordenamiento territorial explica que consiste en *“complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales”.*

La norma se refiere a los planes de ordenamiento territorial como la principal herramienta de organización, orientación y administración del desarrollo físico del territorio y utilización del uso del suelo, y a partir de capítulo IV clasifica el suelo en urbano, rural y de expansión urbana y al interior de estas clases estableció el suelo suburbano y el de protección.

La Corte Constitucional ha destacado la importancia del ordenamiento territorial, señalando que la *“función de ordenamiento del territorio 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”*<sup>11</sup>.

Respecto de los Planes de Ordenamiento Territorial ha sostenido que constituyen el *“instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo...define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito”*<sup>12</sup>.

## **2.7 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PROTECCION DE FUENTES HÍDRICAS.**

Como quedó advertido enantes, con la expedición del Decreto – Ley 2811 de 1974 se da inicio a la planificación ambiental del territorio, motivo por el cual esta norma establece principios y reglas para el manejo de los recursos naturales como el suelo, aire, flora, fauna y el agua.

---

<sup>11</sup>C-795/00, MP Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>12</sup>C-192 de 2016 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo



Respecto del recurso hídrico, en el artículo 312 define cuenca u hoya hidrográfica y en el artículo 316 señala el área de manejo especial de la cuenca hidrográfica, así:

**Artículo 312°.** *Entiéndese por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.*

*La cuenca se delimita por la línea del divorcio de las aguas.*

**Artículo 316°.-** *Se entiende por ordenación de una cuenca la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos.*

Con la expedición la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, se establecen regla y competencias en el manejo de las cuencas hidrográficas entre el Ministerio del Medio Ambiente (art. 5), las Corporaciones Autónomas Regionales (art. 31) y los municipios y distritos (art. 65).

La Ley 388 de 1997, específicamente en el artículo 10, sobre los determinantes del Plan de Ordenamiento Territorial, en el numeral 1, literal b), establece como deber de los municipios al momento de la elaboración y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, tener en cuenta las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente, los recursos naturales renovables, las disposiciones expedidas por la Corporación Autónoma Regional de la respectiva jurisdicción, las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental.

Lo anterior a fin de asegurar que el instrumento de ordenación del territorio se acompace con las disposiciones relacionadas con la protección al medio ambiente.

Por medio del Decreto 1729 de 2002<sup>13</sup>, se precisan conceptos que ya venían descritos por el Decreto – Ley 2811 de 1974 sobre cuenca y su ordenación, y en el artículo 4 estableció que “La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biológica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos”.

---

<sup>13</sup> "Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"



En el año 2010, el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico 2010-2022 cuyo objetivo general está dirigido a “garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente”.

Siendo coherente con la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico, el Decreto 1640 de 2012 deroga el referido Decreto 1702 de 2002 y procede a reglamentar los instrumentos de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y establece como estructura cuatro niveles que comprenden las cuencas hidrográficas y el instrumento para su protección:

*“(…) □ Áreas hidrográficas o macrocuencas: corresponden a las cinco macrocuencas o áreas hidrográficas del país: Magdalena-Cauca, Caribe, Orinoco, Amazonas y Pacífico, que son objeto de planes estratégicos, instrumentos de planificación ambiental de largo plazo con visión nacional y constituyen el marco de formulación, ajuste, y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planeación, gestión y seguimiento existentes en cada una de ellas, los planes estratégicos se formularán a escala 1: 500.000.*

*□ Zonas hidrográficas: corresponden a las definidas en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia, las cuales son el espacio para monitorear el estado del recurso hídrico y el impacto que sobre éste tienen las acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. El instrumento de planificación de las zonas hidrográficas es el programa nacional de monitoreo recurso hídrico.*

*□ Subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente: corresponden a las cuencas objeto de ordenación y manejo, definidas en el mapa de zonificación hidrográfica del IDEAM, en las cuales se formularán e implementarán los planes de ordenación y manejo de cuencas (POMCA).*

*□ Microcuencas y acuíferos: corresponden a las cuencas de orden inferior a las subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente que no hagan parte de un POMCA, así como, los acuíferos prioritarios; estos serán objeto de planes de manejo ambiental.(...)”<sup>14</sup>*

La autoridad competente para dictar esos instrumentos de ordenación, manejo y planificación del recurso hídrico en cualquiera de sus dimensiones es la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, por ello los artículos 54 y siguientes del mencionado Decreto consagran que la planificación y administración de los recursos naturales de la microcuenca, preservación, restauración y uso sostenible deberá preverse en un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica o un Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas expedido por la Autoridad Ambiental competente.

---

<sup>14</sup> Tomado del instrumento Guía Técnica para la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas



En cuanto al **área de influencia** esta corresponde a la faja protectora, o franja paralela de protección aledaña a la microcuenca.

## **2.8 AMBITO DE COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA REGULACION DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y EL USO DEL SUELO.**

El artículo 311 de la Constitución prevé dentro de la autonomía de las entidades territoriales ordenar el desarrollo de su territorial.

A su vez, el artículo 313 numerales 7 y 9 ibídem impone:

**Artículo 313.** *Corresponde a los concejos:*

*7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*

...

*9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

Por su parte la Ley 388 de 1997 señala las funciones de los municipios y en su artículo 10, como quedó advertido enantes, establece los determinantes de los planes de ordenamiento territorial que los Municipios deben tener en cuenta al momento de elaborar y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial:

Artículo 10º.-. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

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

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

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de



carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica(...)" (subrayado por el Despacho).

La misma ley, en lo que interesa para el caso, sobre los componentes del Plan de Ordenamiento Territorial, en su artículo 12.2 regula el componente general del Plan de Ordenamiento Territorial que deberá contener: "el señalamiento de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa de paisaje" y en el artículo 13 desarrolla el componente urbano del plan de ordenamiento en los siguientes términos:

"Artículo 13º.- Componente urbano del plan de ordenamiento. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

...3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales...."

Sobre las disposiciones normativas precitadas la Corte Constitucional ha indicado:

"El artículo 313 de la Constitución establece como función de los concejos municipales y distritales la de reglamentar los usos del suelo. Esta función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran "(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política".



Y el Consejo de Estado, en cuanto a la regulación del ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, el medio ambiente y las microcuencas, por su parte, resalta:

*"(...) Asimismo, la Sala interpreta que el artículo 10, numeral 1º, literal b) de la ley 388 de 1997, establece el fundamento legal que le abre las puertas a los municipios para que por conducto de sus autoridades territoriales, puedan definir las directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas las directrices para la conservación de las áreas de especial importancia dadas las características propias del ecosistema en su territorio (...)"<sup>15</sup>*

La judicatura trae a colación el tema de la competencia en materia de ordenamiento territorial en consonancia con la protección del medio ambiente porque si bien las autoridades ambientales son las competentes para la adopción de los instrumentos de protección de las cuencas hidrográficas y acuíferos, lo cierto es que ellas no eclipsan a las entidades territoriales en sus funciones constitucionales y legales de ordenamiento para el manejo de las cuencas hidrográficas, su conservación y los usos de suelos de protección, toda vez que es una facultad de la órbita de la autonomía de las entidades territoriales a través de la adopción de sus planes de ordenamiento territorial, su revisión y ajuste, sino que se complementan.

## **2.9 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ACUERDO 019 DE 2009: MICROCUENCAS Y AREAS DE INFLUENCIA SON ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.**

Procede el Despacho a enunciar las normas que integran el Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 019 de 2009 pertinentes para resolver el caso que es objeto de estudio.

Las reglas se transcriben en extenso debido a lo técnico del tema y para evitar incurrir en imprecisiones.

**ARTÍCULO 4. PROPÓSITOS:** Los Propósitos del Plan se orientan conceptualmente en los siguientes términos:

1. *Sostenibilidad, asumida como la responsabilidad que tenemos de garantizar el acceso a las generaciones futuras a los recursos naturales, el medio ambiente y a un ecosistema sano y más allá de lo ambiental, en aras de que el proceso mismo de ordenamiento sea trascendente en el tiempo.*

**ARTÍCULO 5. PRINCIPIOS.** El P.O.T. "Armenia, Ciudad de oportunidades para la vida" adopta los principios generales del ordenamiento territorial previsto por la Ley 388 de 1997 y la Constitución Política, los cuales inspiran el conjunto de novedosos instrumentos asociativos que se introducen para la gestión urbanística.

1. *Prevalencia del interés general*
2. *Función Social y ecológica del propiedad*
3. *Distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano*
4. *Participación Ciudadana y construcción colectiva*
5. *Sostenibilidad del Desarrollo*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P María Claudia Rojas Lasso, sentencia del 04 de junio de 2015, radicado 85001-23-31-000-2009-00025-01



**ARTÍCULO 11. POLÍTICAS TERRITORIALES.** Serán políticas territoriales las siguientes:

1. Cultura Ambiental participativa
2. Estructura Ecológica Principal como eje ordenador del territorio
3. Agua como elemento ordenador y articulador del territorio

**ARTÍCULO. 13 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MODELO DE OCUPACIÓN.** Los elementos particulares que definen el Modelo de Ocupación para el Municipio son los siguientes:

... 3. Factores ambientales desde las cuencas

**ARTÍCULO 14. DETERMINANTES DEL MODELO DE OCUPACIÓN POR CADA ELEMENTO CONSTITUTIVO.** Estos corresponden a:

...3.Factores Ambientales desde las cuencas

- 3.1 Gestión de bienes y servicios ambientales para el conocimiento, recuperación, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, para fortalecer a Armenia, como municipio demandante y oferente de un patrimonio ambiental para la competitividad y la calidad de vida en la escala regional.
- 3.2 Gestionar bienes y servicios ambientales para la recuperación, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, para fortalecer a Armenia como municipio generador de una oferta ambiental competitiva y de calidad en la escala regional.
- 3.3 Fortalecer la plataforma ambiental y sus mecanismos de gestión como elementos estructurantes del desarrollo territorial, orientado a procesos de restauración, conservación, educación y aprovechamiento multifuncional sostenible de la oferta ambiental municipal.
- 3.4 Garantizar la protección de los factores y recursos ambientales en términos de cantidad y calidad del recurso hídrico; Vulnerabilidad y ocupación del Suelo; Biodiversidad y fragilidad del Paisaje natural y cultural; Calidad del Aire; Biodiversidad y fragilidad de la Fauna; Biodiversidad y fragilidad de la Flora (Bosques áreas de conservación fragmentos y relictos).

**ARTÍCULO 25. DEFINICIÓN SUELO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.** Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados en Suelo Urbano, Suelo Rural, o Suelo de Expansión Urbana, 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.**

**Se encuentra delimitado cartográficamente conforme al Plano No. 28.**

**ARTÍCULO 29. DEFINICIÓN.** La **Estructura Ecológica Principal** es el eje estructural del Ordenamiento Territorial Municipal, en tanto contiene un sistema espacial, estructural y funcionalmente interrelacionado definido por corredores ambientales de sustentación, de vital importancia para el mantenimiento del equilibrio ecosistémico del territorio en el cual se consolida un conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales, **cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables y la articulación territorial como base del Modelo de Ocupación.**

Así mismo, el conjunto de ecosistemas naturales y semi naturales, que tienen una localización, extensión y estado de salud tales, que en conjunto garantizan el mantenimiento de la integridad de la biodiversidad, la provisión de servicios ambientales (agua, suelos, recursos biológicos y clima) como medio para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas para los habitantes y perpetuación de la vida.

**ARTÍCULO 33. PARÁMETROS DE OCUPACIÓN.** Estos corresponden a:



... 3. Diseño y articulación de corredores biológicos de conservación para las microcuencas urbanas y rurales del municipio de Armenia en desarrollo de una estrategia de conectividad, ordenamiento y manejo integral de la microcuencas y áreas protegidas urbanas de Armenia.

**ARTÍCULO 35. ESTRATEGIAS.** Estas corresponden a:

**Manejo y Aprovechamiento sostenible de las microcuencas.** Consolidar las áreas específicas de protección que conforman las microcuencas urbanas y rurales, como espacios ecosistémicos vitales para el aprovechamiento sostenible, que a su vez se integren al espacio público natural para su recuperación y conservación.

**ARTÍCULO 42. PARÁMETROS DE OCUPACIÓN.** Estos corresponden a:

2. Estructura de ciudad pensada desde las microcuencas y recursos ambientales, incluyendo las franjas de retiros de línea de borde ambiental por modelo de ocupación, como redes de espacio público aprovechable para la permanencia y la conectividad barrial.

**ARTÍCULO 83. MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL PARA EL ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE ARMENIA.** El modelo de ocupación de suelo urbano de Armenia se estructura bajo los siguientes parámetros, constitutivos de norma de jerarquía estructural:

- ...
5. Se aplicará el retiro de edificaciones de la línea de borde ambiental como uno de los factores estructurantes del modelo de ocupación de acuerdo a los estudios específicos de estabilidad de taludes que se realicen para cada lote.
6. Se definirán distancias mínimas de retiro de la línea de borde ambiental, proporcionales a la altura de la edificación, pero el parámetro esencial no será hasta donde se mide sino desde donde se mide, es decir, se especificarán de manera puntual cuales son los factores ambientales a proteger al interior de la microcuenca y según este criterio se trazará la línea de borde ambiental para el retiro, que más allá de ser un factor para mitigar el riesgo, se entenderá como un factor de ocupación que permita volcar las fachadas de las viviendas y las construcciones de frente a las quebradas y no de espaldas a ellas, a fin de potencializar su apropiación como espacio de vivencialidad y conectividad, garantizando su sostenibilidad y procurando su delimitación física sobre el territorio.

**ARTÍCULO 84. DEFINICIONES QUE SE APLICAN A LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL.** Estas corresponden a:

**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 (Resaltado por el Despacho).

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

1. *Recreación pasiva*
2. *Investigación*
3. *Eco turismo urbano sostenible*
4. *Conectividad*
5. *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 (*Resaltado por el Despacho*)

**ARTÍCULO 92. ACTUACIONES EN SUELO DE PROTECCIÓN EN SUS DIFERENTES CATEGORÍAS.** Durante la vigencia del **P.O.T.** se realizarán las siguientes actuaciones:

...

2. **Reglamentar en forma general, el uso y las actividades que se pueden desarrollar en las áreas que integran las diferentes categorías del suelo de protección, a través de una norma ambiental urbana para los suelos de protección.**

...

15. **Determinar las actividades y usos que se puedan desarrollar en las áreas que conforman el suelo de protección del P.O.T. bajo la aplicación del concepto de aprovechamiento sostenible mediante la Norma Ambiental Urbana.**

**ARTÍCULO 93. ZONAS DE ESPECIAL SIGNIFICACIÓN AMBIENTAL.** Son consideradas aquellas zonas que por su localización, ubicación, valor ecológico, riqueza en biodiversidad, generan un gran aporte en bienes y servicios ambientales, constituyéndose en un patrimonio natural, por tal razón, deben ser consideradas como prioritarias para la conservación y protección, garantizando dicho patrimonio ambiental municipal, que constituyen el **SIMAP** (Sistema Municipal de Áreas Protegidas) Categorías y sub zonas consideradas como de significancia ambiental según las determinantes ambientales definidas en el **P.O.M.C.H.** del Río La Vieja.

...

3. **Otros suelos de protección:**

- 3.1 Áreas para la protección del recurso agua
- 3.2 **D.M.I.** distrito de manejo integrado del río Quindío
- 3.3 Áreas de humedales.
- 3.4 Áreas de manejo especial para el uso del suelo
- 3.5 Áreas de recarga de acuíferos
- 3.6 Microcuencas abastecedoras de acueductos

**ARTÍCULO 94. USOS Y MANEJO DE LAS ÁREAS QUE CONFORMAN EL SUELO DE PROTECCIÓN.** Las Categorías de uso y manejo de las áreas que conforman el suelo de protección y que serán tomadas como referencia, una vez sea adoptada la Norma Ambiental Urbana, que regulará en sectores normativos, cada una de la microcuencas como reglamentación del Plan de Ordenamiento Territorial serán:

**Otros suelos de protección.** Estas áreas deben ser conservadas, por su gran valor en cuanto a la oferta ambiental, que permiten el desarrollo socioeconómico de la región y generan una oferta hídrica en términos de calidad y cantidad para el uso de la población.



3.1 **Usos permitidos:** Bosque protector, investigación, ecoturismo, educación ambiental, conservación, recuperación, recreación pasiva.

3.2 **Usos limitados:** Sistemas agroforestales y silvopastoriles con aprovechamiento sostenible.

3.3 **Usos incompatibles:** Parcelación para vivienda campestre, urbanización, uso industrial, servicios comerciales, vías carretables, actividades agropecuarias, vertimiento de aguas residuales, extracción de material de arrastre.

**ARTÍCULO 247. CARTOGRAFÍA DE SOPORTE DEL P.O.T:** Adóptese de manera integral el soporte cartográfico referenciado en el siguiente listado y detallado en el volumen No. 5 del **P.O.T.** como parte constitutiva del presente Acuerdo: (...) Componente Estructura Ecológica Principal / Categoría/ Sistema Hídrico (Planos 24 a 27) y Suelo de Protección (Planos 28 a 43)

## 2.10 CASO CONCRETO.

Ha quedado probado dentro del proceso que:

1. No existe un vacío normativo en el ordenamiento territorial de Armenia en materia ambiental, pues el POT contiene:

- En el libro I las generalidades del ordenamiento.
- En el libro II el componente general – del cual hacen parte los objetivos, los elementos constitutivos del modelo de ocupación territorial y políticas a largo plazo (art. 13) y determinantes del modelo por cada elemento, entre ellos la tipología de ocupación y protección de la plataforma ambiental y factores ambientales desde las cuencas (art.14), la clasificación del suelo municipal – entre ellos el suelo de protección urbano y rural (art. 15), la definición del suelo de protección ambiental y su delimitación cartográfica en el plano 28 (art. 25), la Estructura Ecológica Principal como eje estructural del Ordenamiento Territorial Municipal, que contiene un sistema especial, estructural y funcionalmente interrelacionado definido por corredores ambientales de sustentación (art. 29); Estructura que cuenta con objetivos, componentes, políticas y parámetros de ocupación (art. 30 a 33), así como el objetivo y las estrategias del componente de plataforma ambiental (art. 34 y 35). La Estructura Ecológica Principal tiene plenamente delimitados los elementos que la conforman<sup>16</sup> (art. 36) y las

---

<sup>16</sup> 1. El Sistema Municipal de Áreas Protegidas, SIMAP y sus Componentes. (Plano No. 25), 2. La red de parques y áreas verdes constituidas como espacio Público. (Plano No. 33), 3. La red de microcuencas, drenajes urbanos y rurales que comprenden las U.M.C. (Planos No. 25, 26, 27, 30, 31, 32). 4. La Red Municipal de Parques de la Vida (Plano No. 33). 5. Las áreas comprendidas como Suelo de Protección Ambiental urbanas y rurales. (Planos No. 28 y 29). 6. Las áreas de especial significación ambiental. (Plano No. 30). 7. Las áreas definidas en el P.O.M.C.H. como de importancia ambiental. (Plano No. 101). 8. Las áreas de vulnerabilidad y riesgo. (Planos No. 34 y 35). 9. Las áreas de consolidación ambiental. (Plano No. 31). 10. Ecosistemas estratégicos para el aprovechamiento sostenible. (Plano No. 28,31). 11. Ecosistemas estratégicos para el abastecimiento de agua (D.M.I. cuenca alta del río Quindío) (Plano No. 28). 12. Cuenca alta del Rio Verde como abastecedora de agua del sector rural del municipio. (Plano No. 101).



tres zonas de especial significancia ambiental<sup>17</sup> (art. 73 y 76). El instrumento de planeación municipal también contiene los parámetros necesarios para el establecimiento de sistemas de planificación intermedios (art. 77 y 80).

- En el libro III, del Componente Urbano, Título II nuevamente se retoma la Estructura Ecológica Principal, el cual contiene definiciones y los objetivos generales y específicos del componente ambiental (art. 84 a 86), se define el perfil ambiental urbano y estrategias y zonificación (art. 88 y 88)

2. Tampoco puede predicarse alguna indeterminación en el POT y su cartografía respecto de cuáles son los suelos de protección ambiental.

En el medio magnético que obra a folio 143<sup>a</sup>, obran los planos que conforman la cartografía del Municipio de Armenia - los cuales de conformidad con el artículo 247 hacen parte constitutiva del Acuerdo 019 de 2009 - entre ellos, los planos 28 y 29 contienen el suelo de protección ambiental rural y urbano, el plano 31 sobre corredores biológicos, el plano 32 sobre microcuencas urbanas y el plano 41 sobre retiro de línea base ambiental por modelo de ocupación.

Además, en cumplimiento del **inciso final del artículo 90 del Acuerdo 019 de 2009** la Alcaldesa de Armenia expidió el Decreto 094/10, por el cual **adoptó el estudio técnico de actualización de suelos de protección ambiental urbano para el Municipio de Armenia**, estudio técnico que, conforme se indica en los considerandos del Decreto, fue fruto de una comisión técnica conjunta del DAP y la CRQ. Por acta de comisión conjunta de 7 de diciembre de 2010 la CRQ validó los estudios.

3. Tampoco existe un vacío normativo en cuanto a los usos del suelo de protección: ***constituyen un patrimonio natural municipal, tiene prohibida la posibilidad de urbanizarse y los usos permitidos son de conocimiento, conservación y protección, aprovechamiento sostenible.***
4. ***Igualmente es claro que las áreas que se encuentran en el sector de influencia "se conservarán como suelo de protección" y se agrupan a través de los 3 corredores de conservación definidos en el POT.***

---

<sup>17</sup> Z.E.S.A. –Zonas de Especial Significancia Ambiental: Estas zonas que hacen parte fundamental de la estructura ecológica principal, incluyen para el caso de Armenia áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de importancia ecosistémica tales como nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, y reservas de flora y fauna. Estas zonas deberán ser objeto de protecciones especiales de acuerdo con las determinantes de superior jerarquía en materia ambiental, señalando las medidas e instrumentos para garantizar su conservación y protección.



5. También está probado que el Acuerdo 019 de 2009 “Armenia una ciudad de oportunidades 2009-2023” en el artículo 91 inciso contiene otro **mandato imperativo** para el Municipio de Armenia: expedir dentro de los dos años siguientes a la adopción del POT la **Norma Ambiental Urbana**, que se define como un “**instrumento de regulación** de vocaciones, usos, tratamientos y tipos de intervenciones sobre **las microcuencas urbanas y su área de influencia**”, con dos objetivos, **a saber, (a) garantizar la consolidación del suelo de protección, y (b) definir los proyectos estratégicos ambientales a ejecutarse en estas áreas y la implementación del modelo de ocupación.**
6. El Municipio de Armenia no ha cumplido el mandato imperativo pues no ha expedido la **Norma Ambiental Urbana**. Así se colige de las manifestaciones del ente territorial, el Concejo Municipal y la Autoridad Ambiental CRQ.
7. De la interpretación del libro II, título V, “Sistema de Planificación” del POT, se infiere que la Norma Ambiental Urbana pertenece, en el **desarrollo del proyecto urbano**, al nivel “**ZONA**”, primera escala de aproximación (E1) que “*corresponde a sectores de importancia para la ciudad, que bien sea a escala urbana, municipal o subregional desempeñan un papel estratégico en el cumplimiento de los objetivos del plan, dado su impacto en unas formas de crecimiento saludable y en el desarrollo del modelo de ocupación en busca del cumplimiento del principio de ciudad compacta y sostenible*”.

Lo anterior puesto que la Norma Ambiental Urbana debe ocuparse de las Z.E.S.A. “*Zonas de Especial Significancia Ambiental: Estas zonas que hacen parte fundamental de la estructura ecológica principal, incluyen para el caso de Armenia áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de importancia ecosistémica tales como nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, y reservas de flora y fauna. Estas zonas deberán ser objeto de protecciones especiales de acuerdo con las determinantes de superior jerarquía en materia ambiental, señalando las medidas e instrumentos para garantizar su conservación y protección*” (art. 73 POT).

8. En el Sistema de Planificación Intermedia, la Norma Ambiental Urbana se inscribe en el renglón “E1. ESCALA UNO –ZONAS ESPECIALES DE PLANIFICACIÓN” “1.6. Z.E.S.A. ZONAS DE ESPECIAL SIGNIFICANCIA AMBIENTAL 1.6.1. Z.E.S.A. CORREDOR BIOLÓGICO LA ALDANA - MESOPOTAMIA 1.6.2. Z.E.S.A. CORREDOR BIOLÓGICO LA FLORIDA - RÍO QUINDÍO 1.6.3. Z.E.S.A. OCCIDENTE”.



9. En esa medida, el instrumento de planificación Norma Urbana Ambiental, debe cumplir los requisitos del artículo 78 del POT, esto es:

“ARTÍCULO 78. OBJETO DE LA PLANIFICACIÓN DE ESCALA INTERMEDIA. El objeto de la Planificación de Escala Intermedia **es la realización de un proceso de planificación de detalle** conforme a porciones del territorio municipal, en suelo urbano o rural, **a partir** de sus diferentes elementos particulares y **de los sistemas estructurantes a escala distinta del nivel primario del Plan de Ordenamiento territorial**, que permita la determinación de manera precisa de los derechos y obligaciones urbanísticas y la aplicación de instrumentos de gestión y financiación del suelo. **El objeto de la Planificación de Escala Intermedia es la realización de un proceso de planificación de detalle conforme a porciones del territorio municipal, en suelo urbano o rural, a partir de sus diferentes elementos particulares y de los sistemas estructurantes a escala distinta del nivel primario del Plan de Ordenamiento territorial**, no solo desde lo físico territorial, sino desde sus dimensiones económicas, sociales y culturales, orientando la inversión pública y regulando la privada que permita la determinación de manera precisa de los derechos y obligaciones urbanísticas y la aplicación de instrumentos de gestión y financiación del suelo; y planificando y normatizando las intervenciones físicas en la ciudad de acuerdo con el modelo de ocupación del territorio y las políticas definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.

10. Con ocasión de la presente acción de cumplimiento Ente Territorial, representado por su Alcalde Municipal, por conducto del apoderado judicial, informa que se inició ante la autoridad ambiental trámite de concertación para la revisión del POT y que se aprovechará ese espacio para la concertación de la Norma Ambiental Urbana. Su dicho es ratificado por la CRQ que da cuenta sobre las reuniones realizadas con el **equipo POT ARMENIA**.
11. Bajo este contexto normativo y fáctico, la judicatura ordenará al Municipio de Armenia cumplir el mandato imperativo del inciso final del artículo 91 del POT.
12. Además, se precisa que la obligación de “adoptar” *“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”*, **no se puede interpretar como el deber de “expedirlos”** puesto que los mencionados planos ya existen, hacen parte efectiva del POT y no pueden ser modificados, habida cuenta que, como quedó indicado, el soporte cartográfico hace parte integral del POT. Adoptar significa fundar la Norma Ambiental Urbana en esa cartografía<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es): Adoptar. Del lat. adoptāre. 3. tr. Recibir, haciéndolo propio, un parecer, un método, una doctrina, etc., que han sido creados por otros. 4. tr. Tomar resoluciones o acuerdos con previo examen o deliberación.



13. Igualmente se precisa que la expedición de la Norma Ambiental Urbana no es una oportunidad para modificar el POT pues no fue prevista como una norma estructural para definir las áreas de protección y conservación, la estructura ecológica principal, los corredores de conservación, modelos de ocupación ambiental, microcuencas urbanas, usos de suelos permitidos, limitados o prohibidos de los suelos de protección, habida cuenta que ello ya se encuentra claramente definido en el POT, nivel primario de planeación<sup>19</sup>.

Por el contrario se trata de una norma de regulación que debe acatar las disposiciones de la estructura ecológica principal del POT, y los instrumentos de manejo de microcuencas como el Plan de Ordenación y Manejo de las Cuencas y Planes de Manejo Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío POMCA.

No puede perderse de vista que conforme con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 1 de la ley 902 de 2004 las normas que definen “las áreas de protección y conservación de los recursos naturales paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y **en general todas las que conciernen al medio ambiente**” son normas urbanísticas estructurales, que en virtud del artículo 28 del mismo estatuto normativo tienen una vigencia de largo plazo correspondiente a tres periodos constitucionales.

14. Finalmente, el Despacho se aparta de la interpretación del apoderado judicial del Concejo Municipal de Armenia, según la cual, el fenecimiento del plazo de dos años establecido en el POT equivale a la pérdida de competencia del Ejecutivo Municipal para expedir la Norma Ambiental Urbana. Lo anterior porque el ordenamiento territorial en material ambiental – en concertación con la autoridad ambiental – es una función constitucional, legal y reglamentaria permanente del Ente Territorial.

En conclusión, se encuentra comprobado que el inciso final del artículo 91 del Acuerdo 019 de 2009 – POT - contiene una obligación, clara, expresa y exigible a cargo del Municipio de Armenia, relativo a expedir la Norma Ambiental Urbana, y que la obligación hasta la fecha no ha sido cumplida, se impone acceder a la pretensión del medio de control “cumplimiento” y ordenar el cumplimiento.

Ahora bien, tomando en cuenta que la Norma Ambiental Urbana requiere concertación con la Corporación Autónoma Regional del Quindío, se establecerá como plazo judicial de cumplimiento el propuesto por el Ministerio Público, esto es, 4 meses contados desde la ejecutoria de la presente sentencia, por encontrarlo razonable.

---

<sup>19</sup> Como quedó explicado en el referencia normativa vista en esta providencia



## DECISION

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Armenia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO:** DECLARAR que el MUNICIPIO DE ARMENIA ha incumplido el mandato imperativo establecido en el POT DE ARMENIA, Acuerdo 019 de 2009 artículo 91, relativo a la expedición previa concertación con la C.R.Q., de la Norma Ambiental Urbana, lo anterior por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** ORDENAR al MUNICIPIO DE ARMENIA que en el término de cuatro meses contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, cumpla el mandato establecido en la norma precitada en la forma y términos establecidos en esta providencia.

**TERCERO:** Notificar a las partes personalmente de la presente providencia, según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**CUARTO:** Contra la presente providencia procede el recurso de impugnación, el cual deberá interponerse dentro de los tres (03) días siguientes al de su notificación de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 393 de 1998.

**Notifíquese y Cúmplase,**

**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Juez