



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO

-Sala Segunda de Decisión-

**Magistrado Ponente:
JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ**

ASUNTO	:	SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL	:	REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO	:	63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE	:	PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO	:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

Tema: Responsabilidad por presunta omisión de concertación de plan parcial.

Armenia, dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2.017)

Sentencia 001-2017-051

Agotadas las etapas previas y siendo esta la jurisdicción competente, sin que se vislumbre nulidad alguna, procede el Tribunal en primera instancia a proferir sentencia en el proceso de reparación directa referenciado.

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN

1.1. El objeto de la demanda¹.

La sociedad demandante pretende se declare a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO² extracontractual, administrativa y patrimonialmente responsable de los perjuicios generados a la PROMOTORA ERRAGA S.A., en razón a que la autoridad ambiental se habría negado a “agotar el proceso de

¹ Fls. 1213 - 1237

² En adelante por sus siglas CRQ.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
 PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
 DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

*concertación ambiental en el proceso de implementación del Plan Parcial Ciudadela Las Flores ubicado en el suelo de expansión urbana "La Maravilla I" de la ciudad de Armenia, Quindío, que se debió surtir entre dicha entidad y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia, Quindío entre los días 08 de mayo y 03 de junio del año 2014 y que llevaron a que la promotora **NO PUDIERA EJECUTAR EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN** que había estructurado de acuerdo al plan parcial y que cumplía con cada uno de los requisitos contenidos en las normas relacionadas con este tipo de procedimientos".*

Como consecuencia de la anterior declaración, pide se dispongan las siguientes condenas:

- I. A pagar a favor de la sociedad PROMOTORA ERRAGA S.A., la suma de QUINCE MIL CUARENTA MILLONES OCHENTA Y SEIS MIL PESOS (\$15.040.086.000), como indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.
- II. A pagar a favor de la sociedad demandante, las siguientes sumas de dinero, como indemnización por los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente:
 - a. Estudio de formulación del plan parcial ciudadela "Las Flores", por valor de SESENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$67.500.000).
 - b. Estudio de arqueología preventiva, por valor de CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$5.000.000).
 - c. Estudio de geología del predio, por valor de UN MILLON QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$1.500.000).
 - d. Estudio de caracterización de flora y fauna del predio, por valor de UN MILLON DOSCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$1.200.000).
 - e. Estudio de agua de las quebradas que atraviesan el predio, por valor de OCHOCIENTOS CATORCE MIL OCHOCIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$814.803).
 - f. Impresión de planos y gastos de papelería, por valor de CUATROMILLONES QUINIENTOS NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$4.509.455).
 - g. Por concepto de honorarios cancelados al profesional del derecho que representó a la sociedad demandante en el trámite de la implantación del plan parcial de expansión urbana, la suma de SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO VEINTISEIS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE (\$ 67.126.433).
 - h. Por concepto de gastos administrativos en que incurrió la empresa para desarrollar el plan parcial de expansión urbana, la suma de CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$149.957.454).
 - i. Por concepto de pago de arquitecto y un auxiliar de diseño que realizaron el planteamiento urbanístico, definieron los ejes estructurantes y dieron forma a la propuesta urbanística, la suma de SESENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL CIENTO SESENTA PESOS M/CTE (\$67.425.160).
 - j. Por concepto de honorarios pagados al ingeniero director del proyecto, quien estudió los lineamientos del POT con el fin de adquirir el predio, diseño el

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

cronograma de trabajo y estructuró el equipo de trabajo que realizó el Plan Parcial. La suma de CIENTO VEINTE MILLONES TRESCIENTOS TRECE MIL DOCE PESOS M/CTE (\$120.313.012).

- III. A pagar a favor de la parte actora una suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como indemnización por los perjuicios morales.
- IV. A pagar la indexación sobre las sumas de dinero solicitadas por concepto de perjuicios materiales en su modalidad de lucro cesante y daño emergente, de conformidad con las pautas fijadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado y las tablas del índice de precios al consumidor - IPC.
- V. A pagar los intereses remuneratorios y moratorios sobre todas las sumas de dinero reconocidas por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y daño emergente, así como perjuicios inmateriales en la modalidad de perjuicios morales, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4° del artículo 195 del CPACA, y en la sentencia C – 604 del 1° de agosto de 2012 de la Corte Constitucional.
- VI. Que se condene en costas a la entidad demandada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

1.2. Supuestos fácticos de la demanda

- 1) La sociedad PROMOTORA ERRAGA S.A. se ha dedicado desde su constitución a la ejecución de proyectos constructivos.
- 2) En el año 2011, la sociedad demandante planificó el desarrollo de un proyecto constructivo de magnitudes considerables, en un suelo que de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial Armenia 2009 – 2023 se considera de **expansión urbana**.
- 3) Para ejecutar el proyecto descrito, PROMOTORA ERRAGA S.A. debía incorporar al perímetro urbano el suelo donde se planteaba éste, **a través de un plan parcial**, que para el caso que nos ocupa se denominó “Ciudadela Las Flores”, razón por la cual la sociedad el día 3 de junio de 2011 adquirió el lote de terreno identificado con matrícula inmobiliaria número 280-116832 y dispuso de los profesionales necesarios para la realización de estudios que permitieran la implementación del mismo.
- 4) El día 13 de mayo de 2011, la sociedad demandante solicitó al Departamento Administrativo de Planeación del municipio de Armenia, Quindío, la expedición de las determinantes para llevar a cabo la formulación del mismo.
- 5) Dentro de la estructuración del proyecto de formulación del plan parcial se debían aportar entre otros documentos, el presupuesto y factibilidad económica del mismo, el cual se planteó en el año 2011 según las características del proceso constructivo.
- 6) Una vez emitidas las determinantes por parte del Departamento Administrativo de Planeación de Armenia, Quindío, surtido el trámite y

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL:
PROCESO:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA
63001-2333-000-2016-00101-00
PROMOTORA ERRAGA S.A.
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

- cumplidos los requisitos aplicables, el Departamento Administrativo de Planeación emitió concepto de viabilidad del plan parcial presentado por la sociedad; ratificado en la expedición de la Resolución N° 031 del diecisiete (17) de septiembre de 2012.
- 7) En cumplimiento de las etapas de implementación del plan parcial contenidas en el artículo 4 del Decreto 2181 de 2006, **se envió a la CRQ para cumplir la etapa de concertación con la autoridad ambiental.**
 - 8) A través de varios oficios la Corporación emitió respuestas “*evasivas, sin fundamento y que nada tenían que ver con la función ambiental que era de su competencia*” “*Vg. que la incorporación de la zona de expansión urbana “la Maravilla I” debía hacerse a través de un solo plan parcial*”.
 - 9) Con la expectativa de que la CRQ agotaría la etapa de concertación ambiental, la promotora presentó nuevamente, el día 27 de diciembre de 2013 ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia, los documentos de formulación del plan parcial, solicitando a la Procuradora 209 Judicial I Agraria de Armenia y a la oficina de espacio urbano y territorial del ministerio de vivienda ciudad y territorio, el acompañamiento completo, por cuanto el trámite aplicado por la CRQ en las ocasiones anteriores fue “*irregular y estuvo por fuera de la ley*”.
 - 10) Cuando el término para realizar la concertación ambiental estaba por vencerse, esto es, el día 29 de mayo de 2014, la CRQ, mediante oficio 6039 realizó invitación al Departamento Administrativo de Planeación Municipal y a la sociedad demandante a realizar mesa de trabajo el día 3 de junio de 2014 a las 4:00 p.m. en las instalaciones del aula ambiental de dicha entidad. La mesa de trabajo se llevó a cabo en la fecha indicada y allí la CRQ expuso reiterativamente que no era posible agotar la etapa de concertación ambiental “*esgrimiendo argumentos que nada tenían que ver con sus funciones ambientales*”.
 - 11) La mesa de trabajo concluyó con que el término de la concertación ambiental se prorrogaría por 15 días más, con el fin que la Corporación presentara al Departamento Administrativo de Planeación Municipal las observaciones previamente planteadas, por escrito.
 - 12) El Director de Planeación Municipal solicitó que todos los argumentos y sustentos de oposición por parte de la Corporación se remitieran en el documento respectivo dentro del término de la prórroga, pues la ley permite la oposición a la concertación ambiental **solo con base en argumentos y estudios técnicos debidamente justificados.**
 - 13) Transcurrieron los 15 días de prórroga y la Corporación “*no envió las observaciones planteadas en la reunión, pues evidentemente no contaba con argumentos y estudios técnicos debidamente justificados, dejando así vencer los términos para llevar a cabo la concertación ambiental de acuerdo a la ley.*”
 - 14) La parte demandante presentó denuncia contra los funcionarios de la autoridad ambiental que conocieron del plan parcial el día 2 de septiembre de 2014 ante la Procuraduría 209 Judicial I Agraria de la ciudad de Armenia.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

- 15) En reuniones que adelantaron el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia, la CRQ y la Mesa de la Construcción y de la Infraestructura para desarrollar varios temas relacionados con los procesos que deben adelantar los constructores ante dichas entidades, se estableció por parte de funcionarios de la Corporación, que *“en lo que tenía que ver con la formulación de planes parciales, y como consecuencia de la denuncia instaurada ante la Procuraduría, no podrían permitir que la etapa de concertación ambiental se agotara, pues si le daban la razón a la PROMOTORA ERRAGA S.A., en el proceso disciplinario se proferiría fallo de carácter condenatorio en su contra”*.
- 16) Después de agotar todos los medios posibles para que la CRQ surtiera el trámite relacionado con la etapa de concertación, la parte demandante no pudo desarrollar el proyecto constructivo que contaba con un presupuesto preciso, riguroso y específico y una planeación integral, todo lo anterior, como consecuencia *“de la grave, incuestionable y manifiesta extralimitación en las funciones de la autoridad ambiental y las múltiples fallas en que incurrió ésta.”*

1.3 Sustento jurídico

- ✓ Artículos 2 (Fines del Estado), 6 (Principio de responsabilidad jurídica), 90 (Responsabilidad del Estado) de la Constitución Política, el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 2341 a 2360 del Código Civil.
- ✓ Ley 388 de 1997 (*Reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009 y por el Decreto Nacional 1160 de 2010*), el Decreto 2181 de 2006, el Decreto Nacional 2181 de 2007 y demás normas concordantes y complementarias.
- ✓ Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, que en su artículo 31 establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La demanda arguye como título de imputación la configuración de falla probada del servicio como consecuencia del retardo, irregularidad, ineficiencia y omisión en la prestación del servicio que estaba a cargo de la CRQ.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA³

El ente autónomo se opuso a las pretensiones de la demanda. Para el efecto, precisó los siguientes aspectos:

- a) El municipio de Armenia con oficio DP-POT-12-0252 de 2 de febrero de 2012, radicado en CRQ con número 936 de febrero de 2012 allegó plan parcial “Ciudadela las Flores”, zona de expansión urbana la “Maravilla I” y todavía no contaba con concepto de viabilidad expedido por el municipio,

³ Fls. 1255-1273

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

ello solamente se dio hasta la expedición de la Resolución 31 de septiembre 17 del 2012.

- b) Destaca que la CRQ en el asunto siempre ha dado respuestas claras y de fondo, señala lo siguiente: frente a la solicitud de febrero 8 de 2012, la respuesta del 17 de febrero de 2012 Rad. CRQ 0895 (6 folios); solicitud del 28 de septiembre de 2012, la respuesta del 9 de octubre de 2012 Rad. CRQ No 7179 (2 folios); solicitud del 22 de noviembre de 2012, la respuesta del 30 de noviembre de 2012 Rad. CRQ No 8657 (1 folio) y ante la solicitud de 8 de mayo de 2013 la respuesta del 21 de junio de 2013 Rad. CRQ No 3893 (10 folios).
- c) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en oficio del 28 de febrero de 2012, especificó que el análisis de un plan parcial debe ser integral con el fin de garantizar los objetivos del POT y los aspectos ambientales.
- d) La CRQ observó en todo momento la legislación aplicable y, al tiempo, puso en conocimiento del municipio de Armenia las observaciones realizadas al proyecto para que fuesen corregidas.
- e) Recalca que el municipio de Armenia, ni la sociedad interesada cumplieron las determinantes ambientales exigidas para abrir paso a la concertación del “plan parcial”.
- f) Señala que el proceso disciplinario referido en la demanda fue archivado en razón a que la Procuraduría encontró que la CRQ actuó con apego a la normativa aplicable.
- g) Reseñó que el municipio de Armenia cumplió con las determinantes ambientales, por ello, no fue posible la etapa de concertación; las falencias no fueron subsanadas.
- h) Argumentó que los planes parciales son una mera expectativa, motivo por el cual, no se puede atribuir responsabilidad por la no realización de un proyecto.

Sostuvo que no es dable obligar a la autoridad ambiental a concertar un proyecto en una zona de expansión que incumple las determinantes ambientales aplicables; temas que fueron expuestos al municipio y no corrigió los yerros técnicamente advertidos.

De acuerdo con el artículo 11 del Decreto 2181 de 2006 modificado por el artículo 6 del Decreto 1478 de 2013, señaló que el proceso de concertación se surte entre la autoridad ambiental y el municipio de Armenia pero no con el constructor, y el mismo depende de la acción u omisión del ente territorial. En el caso, la zona de expansión urbana “La Maravilla I”, está localizada al occidente del área urbana del municipio de Armenia, en las veredas “La Patria” y “Hojas Anchas”, con una extensión de 90,08 Ha de suelo rural, atravesada por diferentes fuentes hídricas, corredores biológicos, carece de infraestructura de servicios públicos, vías y equipamiento urbano.

El POT en su art. 33 establece parámetros de ocupación del suelo y la CRQ con fundamento en ello elaboró las determinantes ambientales remitidas al

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

departamento de planeación municipal, como lo establece la normativa aplicable. Las mismas contemplaron los siguientes aspectos:

- 1) Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.
- 2) Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales objeto de la solicitud.
- 3) Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas las condiciones específicas para su manejo.
- 4) La disponibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos.

En ese sentido, relató que todas las respuestas han sido de fondo; indicando la falta de cumplimiento de las determinantes ambientales en la formulación del plan parcial, por ello, no se logró avanzar hasta la concertación y, en consecuencia, se generó la devolución de los documentos.

Precisó que la CRQ ha sido reiterativa en comunicar que el proyecto no daba cumplimiento a las exigencias ambientales, teniendo en cuenta que el desarrollo de la zona de expansión "La Maravilla I" debe estar supeditado a lineamientos proyectados urbanísticamente hacia el futuro, por medio del instrumento de planificación, tal y como lo establece el art. 73 del Acuerdo Municipal N° 19 de 2009, objetivos del componente ambiental (art. 86), parámetros de ocupación (art. 33), las determinantes ambientales y estructura ecológica (art. 36).

Resaltó que la determinante contemplada en el numeral 4 del art. 5B del Decreto 2181 de 2006, adicionado por el art.6 del Decreto 4300 de 2006 relativa al recurso hídrico, vertimientos de líquidos y residuos es relevante para el desarrollo de la zona referida, ya que el terreno limita por un costado con la quebrada "Zajón Hondo", la cual presenta altos niveles de contaminación por los vertimientos sin tratamiento de la red de alcantarillado y objeto de una acción popular ya sentenciada que obliga al municipio de Armenia a descontaminarla totalmente; ello se logra por medio de la construcción de un colector y una planta de tratamiento; sin embargo, el municipio todavía no dispone una solución.

Lo anterior, en criterio de la parte demandada, pone en evidencia que el municipio debe plantear soluciones integrales para planificar la zona de expansión y de esa manera articular las iniciativas privadas.

Expone que permitir la concertación sin el cumplimiento de las determinantes ambientales sería perjudicial para la conservación de los recursos naturales y calidad de vida de los que habitarían la zona, por cuanto se podría presentar fragmentaciones de corredores biológicos al no tener claro el municipio las intervenciones que se tendrían que hacer para la infraestructura vial y de servicios

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

públicos para la zona de expansión; afectaría la movilidad de la fauna presente en los corredores biológicos y microcuencas; incrementaría el caudal de aguas residuales no tratadas acrecentando la contaminación y proliferación de vectores sanitarios; impediría el manejo integral de microcuencas y se podría construir infraestructura en una zona de amenaza geológica media o alta, es decir, se afectaría negativamente la estructura ecológica sobre la cual se debería soportar el desarrollo del municipio de Armenia.

Por tanto, la entidad accionada insiste en haber actuado dentro del marco de sus competencias y publicitando su postura a la administración municipal.

3. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 12 de marzo de 2016⁴ y admitida el 26 de abril de 2016⁵. Previos los trámites de notificación de la demanda, traslado de la misma, se celebró audiencia inicial el 6 de septiembre de 2016⁶ diligencia en la que fueron desarrolladas las etapas establecidas en el art. 180 del CPACA, surtido lo cual se realizó audiencia de pruebas, culminada esta etapa se corrió traslado para alegar por escrito⁷.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante.⁸

Enunció algunos fragmentos de los testimonios solicitados por la parte actora; personas que tienen o tuvieron relación con el Departamento de Planeación Municipal de Armenia, de los cuales colige la configuración de una extralimitación de funciones que le concernían a la CRQ, en la medida que en su concepto, era posible que un plan parcial desarrollara fraccionadamente un terreno y, por otra parte, el análisis de movilidad y servicios públicos no le correspondía a la autoridad ambiental.

Describió que al proceso del plan parcial no se le dio el trámite que concernía pues la CRQ conceptuó sobre temas ajenos a su marco de competencias; recalcó que las declaraciones son insistentes en que no es viable exigir que se desarrolle todo el suelo de expansión por cuanto es imposible unificar la intención de urbanizar de todos los propietarios; agregó que nunca se abrió la puerta a la concertación, aun cuando planeación municipal había indicado que el proyecto cumplía todas las determinantes; todo lo anterior, conllevó a que el proyecto constructivo no se pudiera llevar a cabo.

⁴ Fl. 1237

⁵ Fl. 1241

⁶ Fl. 1473

⁷ Fl. 1794-1797

⁸ Fl. 1896-1907

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

Argumentó que de las declaraciones rendidas se desprende la extralimitación de las funciones que la normativa aplicable asignaba a la CRQ, en razón a que es al Departamento de Planeación Municipal al que le incumbe establecer el área de intervención y no a la autoridad ambiental, máxime si se tiene en cuenta que el proyecto cumplía las exigencias normativas.

Consideró que las declaraciones de los funcionarios de la CRQ no deben ser tenidas en cuenta dado que no son imparciales en razón a su vínculo laboral con dicho ente; señaló que el no haberse permitido la concertación en el proceso es una actuación ilegal ya que la misma debe darse así no se esté de acuerdo con algunas determinantes y, el plazo empieza a cumplirse apenas se radican los documentos. Mencionó que la solicitud de definir estructurantes como redes macro viales y servicios públicos esta por fuera de las competencias del ente demandado. Expresó que si existía alguna discrepancia con lo relacionado a los suelos de expansión contemplados en el POT, no es la etapa de concertación el momento ni el mecanismo para plantearla.

Disiente de la actuación que siguió la autoridad ambiental pues estima que debió consumarse la concertación que la normativa aplicable exige, pero en criterio de la parte accionante, la demandada actuó de manera unilateral sin concordar las discrepancias con la administración municipal y sin suscribir finalmente un acta que recoja los puntos.

En síntesis, infiere que la omisión imputada se configura al momento en que la autoridad ambiental se negó a realizar la etapa de concertación, por cuanto para este ente los documentos técnicos aportados para el plan parcial "Ciudadela Las Flores" estaban incompletos y debían comprender todo el suelo de expansión urbana "La Maravilla I", lo cual, según el actor, va en contravía del instrumento de planificación. Añadió que los perjuicios deprecados están debidamente acreditados.

4.2. Parte demandada⁹.

Enfatizó que todas las actuaciones de la CRQ fueron legítimas, por ende, sus consecuencias son cargas jurídicas que deben acatarse.

Sostuvo que el crecimiento de las ciudades es un tema transcendental en el Estado Social de Derecho, en razón a que el progreso debe ser ordenado, adecuadamente planificado y tolerante con el ambiente. Por ende, los planes parciales como instrumento de planificación deben cumplir con el componente ambiental puesto que no se trata de un elemento accesorio en el orden jurídico.

El art. 194 del POT señala cuáles son las zonas de expansión urbana del municipio de Armenia, entre ellas, se encuentra el suelo de expansión

⁹ Fls. 1896-1907

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

denominado "La Maravilla I", en el que se pretendía desarrollar un proyecto de vivienda por medio de un plan parcial "Ciudadela Las Flores"; dicho proyecto se encuentra dentro de una zona de expansión que debe desarrollarse de manera organizada y moderada, pero que el municipio promovió sin cumplir los requisitos legales. Señaló que en el caso debe primar el interés general de conservar el ambiente por encima del derecho de propiedad particular, el cual tiene una serie de restricciones en pro de los derechos de las demás personas.

Expuso que el hecho de haberse presentado por parte de la sociedad constructora una solicitud para autorizar un plan parcial, no genera derechos consolidados o adquiridos, habida cuenta que las exigencias ambientales son obligatorias y en el caso no se colmaron.

Adujo la existencia de ejes estructurantes del plan parcial referido que debían desarrollarse por parte del municipio de Armenia, previo a cualquier concepto de la CRQ, pero la omisión del ente territorial generó la afectación que invoca la parte actora. Preciso que la comunicación permanente que se entabló entre la CRQ y el municipio de Armenia no estaba dirigida a que la constructora planificara todo el suelo de expansión, sino a que el municipio dentro de sus competencias encontrara una ruta de desarrollo sostenible que permitiera actuaciones urbanísticas en la zona y, a su vez, la protección de los derechos colectivos, postura que no cedió el ente accionado por considerar "una mala planeación del territorio del municipio".

Por otra parte, aseguró que la normativa solo contempla la intervención entre entidades públicas y el proceso no garantizaba la generación de ingresos y utilidades para el proyecto que pretendía realizar la parte demandante. Colige que no puede protegerse derechos sin ningún soporte jurídico, máxime sin que existan elementos que determinen los impactos ambientales en la zona y que el terreno del proyecto se sitúa cerca de una quebrada que está contaminada y objeto de protección jurisdiccional. También manifestó que el daño deprecado no tiene la certeza suficiente para consumarse, por cuanto la construcción y generación de utilidades dependía de las dinámicas del mercado.

4.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁰.

De acuerdo con los argumentos expuestos en su escrito, el Agente del Ministerio Público considera que dentro del procedimiento administrativo de concertación del plan parcial, en la mesa de trabajo realizada el día 3 de junio de 2014 a las 4 pm se emitió un acto administrativo definitivo y demandable, en el que la CRQ no permitió continuar con el trámite que adelantaba la parte demandante; decisión que fue conocida por la sociedad demandante por su conducta concluyente concedora de la misma; razón por la cual, al momento de solicitar la conciliación extrajudicial reveló el conocimiento del acto -26 de febrero de 2016-, por ende, a

¹⁰ Fl. 1867-1875

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

la fecha en que se interpuso la demanda como tercero interesado dejó vencer los términos de caducidad de la pretensión anulatoria que se adecuaba en el caso.

II. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

1. HECHOS PROBADOS

- a) Que el Municipio de Armenia emitió la Resolución Nro. 031 del 17 de septiembre de 2012, por la cual se conceptuó sobre la viabilidad del plan parcial presentado por la Sociedad Promotora Erraga S.A.
- b) Que el plan parcial se envió a la CRQ para cumplir con la etapa de concertación con la autoridad ambiental.
- c) Que el 27 de diciembre de 2013 la parte actora presentó ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal los documentos de formulación del plan parcial solicitando a la Procuraduría 209 Judicial I Agraria de Armenia y a la Oficina de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el acompañamiento completo.
- d) Que la CRQ, antes del vencimiento del término para realizar la concertación ambiental, mediante oficio 6039 invitó al Departamento Administrativo de Planeación Municipal y a la parte actora a realizar la mesa de trabajo el día 03 de junio de 2014.
- e) Que la parte actora presentó denuncia contra los funcionarios de la CRQ que conocieron del Plan Parcial ante la Procuraduría 209 Judicial I Agraria de Armenia.

2. PROBLEMA JURIDICO

De acuerdo con la fijación del litigio realizada en el presente proceso corresponde a la Corporación determinar si:

¿Debe declararse administrativa y patrimonialmente responsable a la CRQ por los perjuicios que se afirma fueron causados a la parte demandante por la negativa a agotar el proceso de concertación ambiental en el trámite de implementación del plan parcial "Ciudadela Las Flores", ubicado en el suelo se expansión urbana "La Maravilla I" de la Ciudad de Armenia, que habría impedido que el proyecto de construcción se pudiera ejecutar?

✓ PROBLEMAS JURÍDICOS ASOCIADOS

¿Se encuentra demostrado la existencia de un daño cierto y personal causado a la parte demandante con ocasión del no agotamiento del proceso de concertación ambiental con la CAR del Quindío en el trámite de implementación del plan parcial "Ciudadela Las Flores", ubicado en el suelo se expansión urbana "La Maravilla I" del municipio de Armenia?

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

¿Se encuentra demostrado que haya sido la CAR del Quindío quien en el trámite de implementación del plan parcial “Ciudadela Las Flores”, ubicado en el suelo se expansión urbana “La Maravilla I” del municipio de Armenia haya asumido una conducta irregular o contraria a la ley que hubiere frustrado el proceso de concertación ambiental sobre el mismo, y que llevara a que el proyecto de construcción no se pudiera ejecutar?

De existir una conducta imputable a la CAR del Quindío como la determinante de una causa eficiente del daño reclamado, ¿existe el deber jurídico de resarcir o reparar el daño? – Título de imputación

De probarse la existencia de un daño imputable a la entidad demandada y por el cual resulte obligada a resarcir, ¿se encuentran probados los perjuicios y el monto reclamados?

3. TESIS

La Sala sostendrá la tesis que el daño alegado por la parte demandante como antijurídico no se configuró, en la medida que si bien se comprueba que la sociedad demandante tuvo la iniciativa de gestar un Plan Parcial tendiente a generar la posibilidad de urbanizar un predio de su propiedad en el municipio de Armenia *-ubicado en suelo de expansión urbana-*; es claro que los gastos incurridos para el efecto y la presunta frustración del proyecto urbanístico que planeaba, no le son atribuibles a una conducta omisiva o ilegal de la CRQ en razón a que, contrario a lo sostenido en la demanda, la autoridad ambiental no abrió la etapa de concertación debido a que el denominado “Plan Parcial” presentado además de no colmar las determinantes ambientales justificadas y expuestas por esta a los interesados *-municipio de Armenia y particular -*; se enfocó a un predio en concreto que no incluye toda la zona previamente definida en el POT como de expansión urbana *-“La Maravilla I”-*, lo cual, a las luces del POT vigente en el municipio, la autoridad ambiental podía razonar que teniendo en cuenta que la norma local contempló la planificación intermedia mediante planes parciales para **cinco zonas de expansión urbana**; ello excluye la planificación intermedia dirigido a un solo predio que conforme toda la zona “La Maravilla I”, como lo fue en este caso el proyecto “Ciudadela Las Flores”.

Efectivamente, la naturaleza jurídica propia de los planes parciales supone que la planificación de las ciudades *no sea predio a predio* sino a gran o mediana escala y de acuerdo a las zonas a desarrollar previamente establecidas en los POT’s; promoviendo ciudades con calidad urbanística, competitivas, generadoras de economías de escala; repartiendo cargas entre más beneficiarios y, en general, concertando estrategias equitativas y justas. Así mismo, para el caso del municipio de Armenia según su POT, la planificación intermedia debe reflejar un énfasis altamente ecologista; aspecto que se acentúa con las disposiciones de orden convencional y superior que exigen el desarrollo sostenible de las ciudades.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

Por lo tanto, la postura de la autoridad ambiental consistente en no abrir la fase de concertación hasta tanto se subsanaran todas las falencias expresadas se encuentra jurídicamente sustentada, es decir, no es dable sostener que la CRQ actuó de manera arbitraria o irregular u omitió sus deberes.

4. FUNDAMENTO JURÍDICO – FÁCTICO

Para solucionar el problema jurídico formulado, la Sala abordará los siguientes temas: **(i)** Los Planes Parciales como herramienta de planificación territorial dentro del concepto convencional y constitucional de *desarrollo sostenible* de las ciudades; **(ii)** POT del municipio de Armenia y la proyección de Planes Parciales en suelos de expansión urbana; **(iii)** el caso concreto.

4.1. Los Planes Parciales como herramienta de planificación territorial dentro del concepto convencional y constitucional de *desarrollo sostenible* de las ciudades

La acción administrativa al momento de planificar el crecimiento urbano en Colombia supone se emprenda de manera técnica, integral, consensual y articulada; las intervenciones sobre los usos del suelo deben reflejar los lineamientos que promueve la Carta Política de 1991 derivados de la *función ecológica de la propiedad*; razón por la cual, las herramientas de planificación territorial exigen una acción urbanística racional, amigable y compatible con el ambiente característico de cada municipio y, sin duda, la aplicación de las obligaciones convencionales y constitucionales que envuelve el concepto de *desarrollo sostenible*. Respecto a estos temas, cabe recordar lo sostenido por la Corte Constitucional¹¹:

“En este contexto, como lo ha reconocido esta Corporación, con la introducción de la citada función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite para el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, propiciando lo que este Tribunal ha denominado como “ecologización de la propiedad”. Al respecto, en sentencia C-126 de 1998, la Corte señaló: ‘Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios” (Resalta el despacho)

En ese sentido, toda herramienta de ordenamiento territorial busca como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral del suelo; por ello, el *uso racional* del mismo se torna cardinal para alcanzar los propósitos promovidos en la Constitución Política de 1991 y los compromisos internacionales adquiridos por nuestro Estado. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado:

¹¹ Sentencia C-189 de 2006

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

"(...) el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a 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.¹² (...)

*Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT)¹³ 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. 9°. **También se instituyen los denominados planes parciales, entendiendo 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 -art. 19.(...)***

A partir de la finalidad asignada a los planes de ordenamiento, se dispone su adopción obligatoria y se prohíbe a los agentes públicos o privados la realización de actuaciones urbanísticas por fuera de las previsiones contenidas en éstos, en los planes parciales y, en general, en las normas que los complementan y adicionan. - arts. 20 y 21-

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento identificador de la esencia y determinante del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Constitución.¹⁴

En cuanto a los deberes que emergen para el Estado a partir de la consagración del ambiente como principio, derecho e imperativo convencional, la jurisprudencia constitucional ha señalado: "[m]ientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para

¹² Sentencias C-795 de 2000, C-006 de 2002 y C-117 de 2006.

¹³ 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 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. 9°-

¹⁴ Sentencia C-123/14

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, **por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación. 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) PLANIFICAR EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES PARA ASÍ GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN, 6) PREVENIR Y CONTROLAR LOS FACTORES DE DETERIORO AMBIENTAL. 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera**¹⁵; de manera tal, que cuando la acción planificadora y urbanística se despliega empiezan a surgir tensiones con el derecho al ambiente sano y otros derechos colectivos, que pueden superarse siempre y cuando las intervenciones son decididamente integrales, técnicas y preventivas, esto es, garantes de los ecosistemas.

En efecto, para solucionar la tensión que surge entre el desarrollo urbano y la protección del ambiente se acude al concepto aludido, que implica planificar el territorio bajo criterios técnicos, integrales, protectores y racionales disminuyendo progresivamente los impactos ambientales:

*"Un concepto que desarrolla este principio, y que se relaciona con el tema ahora analizado, es el de **desarrollo sostenible**, con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –verbigracia, actividades económicas- deben realizarse **teniendo en cuenta los principios conservación, sustitución y restauración del ambiente**. De esta forma se busca **disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; POR ESTA RAZÓN LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD RESULTA UN OBJETIVO ESENCIAL PARA LA SOCIEDAD EN GENERAL, SIENDO RESPONSABILIDAD PRIORITARIA DE TODAS LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO ARMONIZAR SU PROTECCIÓN CON LOS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO y desarrollo de la actividad minera.***

En este sentido, la sentencia C-339 de 2002, al resolver una demanda contra algunas disposiciones de la propia ley 685 de 2001 que presuntamente desconocían la protección debida al ambiente, consagró:

*"Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del **desarrollo sostenible** acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que "satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades."¹⁶*

El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza. En anteriores oportunidades esta Corte trató el concepto del desarrollo sostenible a propósito del "Convenio sobre la Diversidad Biológica" hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En esa oportunidad destacó:

'La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad

¹⁵ Sentencia C-431 de 2000, cita tomada de sentencia T-154 de 2013.

¹⁶ Sentencia C- 671 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, AL ESTABLECER EL LLAMADO TRÍPTICO ECONÓMICO DETERMINÓ EN ÉL UNA FUNCIÓN SOCIAL, A LA QUE LE ES INHERENTE UNA FUNCIÓN ECOLÓGICA, ENCAMINADA A LA PRIMACÍA DEL INTERÉS GENERAL Y DEL BIENESTAR COMUNITARIO.

Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.¹⁷ (...)

*Finalmente, entre los elementos que para el caso en estudio resultan relevantes, debe mencionarse que de las disposiciones constitucionales se desprende el deber de progresividad en la protección del ambiente, en tanto principio constitucional y derecho con facetas prestacionales que **GENERAN DEBERES DE ACTUACIÓN A LAS AUTORIDADES ESTATALES.** En este sentido manifestó “[a]hora bien, a pesar de que en nuestro ordenamiento constitucional este derecho tiene el carácter de un derecho colectivo esta naturaleza **no excluye la aplicación del principio de progresividad, debido a que precisamente el Protocolo de San Salvador, en su artículo 1.1, señala la obligación de los Estados partes de adoptar las medidas necesarias** “**HASTA EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES Y TOMANDO EN CUENTA SU GRADO DE DESARROLLO, A FIN DE LOGRAR PROGRESIVAMENTE, Y DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACIÓN INTERNA, LA PLENA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS QUE SE RECONOCEN EN EL PRESENTE PROTOCOLO**”¹⁸ (Resaltado fuera de texto)*

En similar sentido, el Consejo de Estado ha precisado:

*“En la arquitectura constitucional el medio ambiente se proyecta en una triple dimensión: (a) **Como principio jurídico y bien jurídico de interés general:** la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico y obliga al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación y, si es necesario, hacer ceder los intereses particulares que puedan comprometerlas; (b) **Como derecho:** la Constitución garantiza el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y de acceder a diversas vías judiciales para lograr su protección; y (c) **Como deber público y privado:** a partir de un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares en la defensa y protección del medio ambiente.*

*Por tanto, más allá de consideraciones puramente éticas o altruistas, lo cierto es que desde el punto de vista constitucional el **medio ambiente constituye un bien jurídico de especial protección (un objetivo social), a través del cual se garantiza la preservación de los recursos naturales y la provisión de bienes esenciales para la subsistencia de las generaciones presentes y futuras.***

(...)

Se destacan los verbos rectores que con mayor fuerza utiliza la Constitución para referirse a los deberes del Estado en relación con el medio ambiente y los recursos naturales: a) Asegurar desarrollo sostenible. b) Prevenir. c) Conservar. d) Restaurar. e) Sustituir.

***Resulta claro que el primer verbo rector (asegurar desarrollo sostenible), siempre debe estar presente en cualquier relación del Estado y la sociedad con el medio ambiente (...)**¹⁹ (Resaltado fuera de texto)*

Se ha indicado entonces que la Constitución Política promueve la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y la protección del medio ambiente:

¹⁷ Sentencia C-519 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁸ Sentencia citada en la nota 12.

¹⁹ SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA., once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014) Radicación No: 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

“La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.”²⁰

En ese contexto, la planificación del territorio exige actuaciones administrativas técnicas progresivamente más exigentes cuando implica afectar el ambiente o suelos sin urbanizar, en la medida que la adopción de decisiones no rigurosas generaría nefastos e irreversibles perjuicios para las generaciones futuras y, de contera, el incumplimiento de lineamientos convencionales y constitucionales.

Así entonces, es indispensable que las ciudades se planifiquen sosteniblemente ofreciendo una alta calidad de vida a sus habitantes; esto es, reduciendo los impactos sobre el medio natural, mantener su crecimiento económico y llevar a cabo las funciones urbanas bajo una amplia participación ciudadana, por ende, es relevante que la acción planificadora del territorio comprenda dimensiones de sostenibilidad ambiental y cambio climático, desarrollo urbano sostenible, sostenibilidad económica y social, así como, fiscal y de gobernabilidad.

Bajo el anterior marco, encontramos la Ley 388 de 1997 que determina varias herramientas con las que cuenta el Estado representado en los entes territoriales para efectos de planificar el territorio; una de ellas son los Planes Parciales, regulados bajo el siguiente tenor:

*“Artículo 19. Los planes parciales son los instrumentos mediante **los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento**, para áreas determinadas del suelo urbano y **para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana**, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, **de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales**, en los términos previstos en la presente ley.”*

En ese sentido, el Plan Parcial es un instrumento de planificación y gestión, que **desarrolla y complementa el POT**, para lograr el desarrollo y la transformación de una porción del suelo urbano a través de la renovación urbana o el desarrollo nuevo, tanto en suelos urbanos por desarrollar como en suelos de expansión urbana y habilitar así la aplicación de nuevas actuaciones urbanísticas; instrumento técnico y normativo que en todo caso debe enmarcarse dentro de las normas superiores reseñadas. Sobre sus alcances, el art. 2° del Decreto 2181 de 2006 describe:

*“12. **Plan parcial**. Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento*

²⁰ Sentencia C-519 de 1994, reiterada en sentencia C-339 de 2002.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

territorial, PARA ÁREAS DETERMINADAS del suelo urbano y PARA LAS ÁREAS INCLUIDAS EN EL SUELO DE EXPANSIÓN URBANA, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997.

Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, ESPACIOS Y SERVICIOS PÚBLICOS, QUE PERMITIRÁN LA EJECUCIÓN ASOCIADA DE LOS PROYECTOS ESPECÍFICOS DE URBANIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LOS TERRENOS INCLUIDOS EN SU ÁMBITO DE PLANIFICACIÓN."

En tal virtud, **el POT es el instrumento principal que determina los territorios o zonas que deben aplicar esta herramienta**, definiendo la clasificación del suelo y los tratamientos urbanísticos, siendo obligatoria su utilización para el desarrollo en los suelos de expansión urbana. Las características que los Planes Parciales deben reunir son (art. 19 de la Ley 388 de 1997):

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

2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.

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

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

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

6. La adopción de los instrumentos de manejo del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión,

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
 PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
 DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

*En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. **EN NINGÚN CASO PODRÁN CONTRADECIR O MODIFICAR LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO NI LAS NORMAS ESTRUCTURALES DE LOS MISMOS.***

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

En desarrollo de lo establecido en la Ley 388 de 1997, el Decreto 2181 de 2006 detalló tres etapas involucradas en la formulación y adopción del Plan Parcial, a saber: i) *formulación y revisión*, ii) *concertación y consulta* y iii) *adopción*. Al respecto, cabe citar el siguiente referente jurisprudencial:

*"En el mismo sentido se consignó en el Decreto 2181 de 2006²¹, mediante el cual Gobierno Nacional reglamentó parcialmente la Ley 388 de 1997. En el se dispuso que los proyectos de planes parciales en suelos de expansión son elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, **de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial (art. 3°)**; y que para su formulación y adopción se deben agotar las etapas de formulación y revisión, concertación y consulta, y adopción (art. 4°).*

En la etapa de formulación y adopción, los artículos 5° y 9° de la normativa en comento establecen que las personas interesadas pueden solicitar a la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, QUE DEFINA LAS DETERMINANTES PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL EN LO CONCERNIENTE A LA DELIMITACIÓN, LAS CONDICIONES TÉCNICAS Y LAS NORMAS APLICABLES PARA LA FORMULACIÓN DEL MISMO; Y QUE UNA VEZ AGOTADO EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA, CITACIÓN A PROPIETARIOS Y VECINOS, CON EL FIN DE QUE CONOZCAN LA PROPUESTA DEL PLAN PARCIAL Y EXPRESEN SUS RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES, LA OFICINA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL O DISTRITAL O LA DEPENDENCIA QUE HAGA SUS VECES REVISARÁ EL PROYECTO DE PLAN PARCIAL CON EL FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS Y PRONUNCIARSE SOBRE SU VIABILIDAD.

*Si la oficina de planeación se pronuncia favorablemente se inicia el surtimiento de la etapa de concertación y consulta. Según lo disponen los artículos 11 y 13 ibídem, **expedido el concepto de viabilidad de que trata el artículo 9°, la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere**; y, posteriormente, concertado el proyecto de plan parcial entre el municipio o distrito y las autoridades ambientales competentes, la oficina de planeación municipal o*

²¹ Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. (Hoy modificado parcialmente por el Decreto 4300 de 2007, el cual para la época de expedición de la norma demandada no se encontraba vigente)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA	
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO:	63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE:	PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

distrital o la entidad que haga sus veces lo someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento para que rinda concepto y formule sus recomendaciones.

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

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

De manera general, debe establecerse que los planes parciales son instrumentos por los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones del POT para áreas del suelo urbano o de expansión, no pueden contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos, habida cuenta de que los desarrollan; deben ser adoptados mediante decreto por parte del alcalde municipal o distrital; y no cuentan dentro del proceso de su formulación y adopción con la participación del Concejo Municipal.²² (Resaltado fuera de texto)

El contenido riguroso que debe satisfacer un Plan Parcial según el el Decreto 2181 de 2006 en líneas generales es el siguiente: i) **diagnóstico** de: a) *área de planificación señalando los predios y folios de matrícula inmobiliaria*, b) *análisis de las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del territorio*; c) *análisis de los usos y construcciones existentes*; d) *localización de los sistemas estructurantes y/o generales*; e) *usos, tratamientos y sectores normativos*; ii) **formulación**: a) *localización y delimitación del plan parcial*; b) *planteamiento urbanístico*; c) *definición de usos, índices de ocupación y construcción*; d) *presupuesto de las obras de urbanización y asignación de cargas urbanas*; e) *proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística*; f) *porcentajes de suelo que se destinarán al desarrollo de VIS*; g) *reparto de las cargas y beneficios*; h) *programa de ejecución o plan de etapas y programa de financiamiento*; i) *viabilidad para la presentación de servicios públicos*; iii) **cartografía**: a) *plano general de la propuesta urbana*, b) *plano de red vial y perfiles viales*, c) *plano de espacio público y equipamientos*, d) *plano del trazado de las redes de servicios públicos*, e) *plano de propuesta de usos y aprovechamientos*, f) *plano del proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística*, g) *plano de localización de las etapas de desarrollo previstas*, h) *plano de delimitación de las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas*, i) *plano de asignación de cargas urbanísticas*.

Por tanto, para efectos de desarrollar el POT a través de un Plan Parcial, debe haberse anticipado elementos de estructura ecológica y ambiental a incorporar; además de sistemas artificiales proyectados como vías principales, redes matrices de servicios públicos, entre otros, los cuales predeterminan aspectos de

²² CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, C.P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, dos (2) de febrero de dos mil doce (2012) Ref. 76001233100020060275702

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

articulación con el entorno tanto urbano como rural y de protección; por consiguiente, la adecuada adopción de un Plan Parcial en el territorio de los municipios permite *superar el desarrollo predio a predio, construir piezas completas de ciudad, mejorar estándares urbanísticos y ambientales, destinar suelo para las necesidades de uso colectivo, mejora la eficiencia de las inversiones públicas y asegurar el crecimiento ordenado de la ciudad y facilita una mejor distribución de cargas y beneficios entre la ciudad y los promotores (propietarios)*²³.

4.2. POT del municipio de Armenia y la proyección de Planes Parciales en suelos de expansión urbana

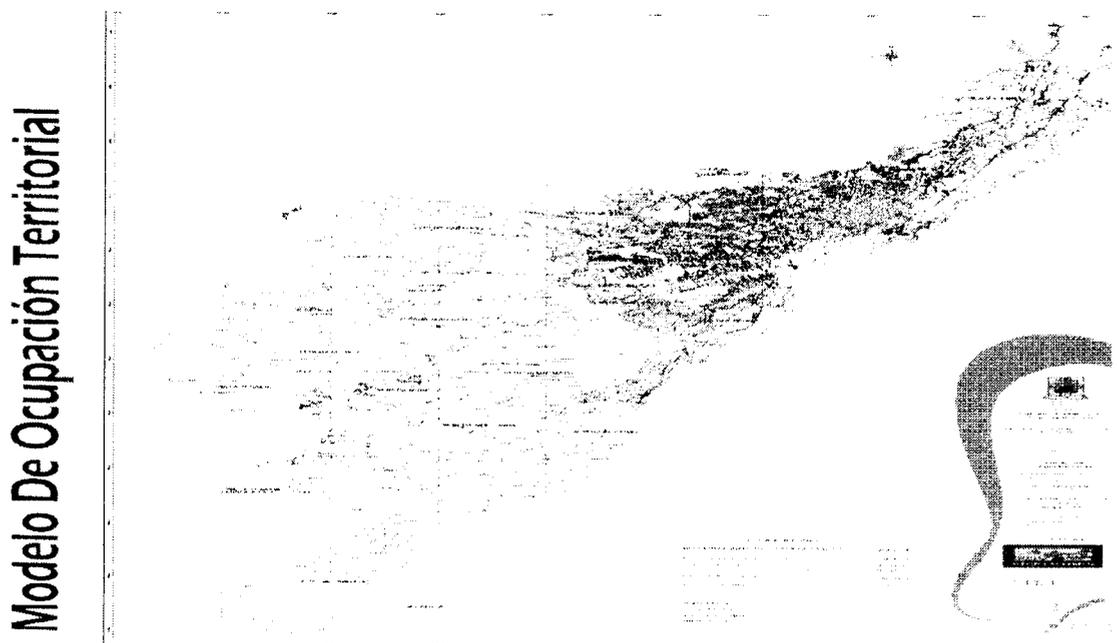
El Acuerdo No 19 de 2009 –POT- del municipio de Armenia²⁴, para efectos de dilucidar el *sub judice* contempló con claridad lo siguiente:

- SUELOS DE EXPANSIÓN URBANA

“Art. 15 (...) 2. SUELOS DE EXPANSIÓN URBANA 2.1. Suelo de Expansión Urbana La Maravilla I, 90,07 Ha (Plano 5) 2.2. Suelo de Expansión Urbana La Maravilla II, 99,02 Ha (Plano 6) 2.3. Suelo de Expansión Urbana El Paraíso, 142,47 Ha (Plano 7) 2.4. Suelo de Expansión Urbana La Marina-Puerto Espejo, 156,36 Ha (Plano 8) 2.5. Suelo de Expansión Urbana Industrial El Caimo, 154,24 Ha (Plano 9).”

ARTÍCULO 17. DELIMITACIÓN SUELOS DE EXPANSIÓN URBANA (PLANO 4). Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución.

- El Plano 5 delimita las 5 zonas de expansión referidas (sombreadas):



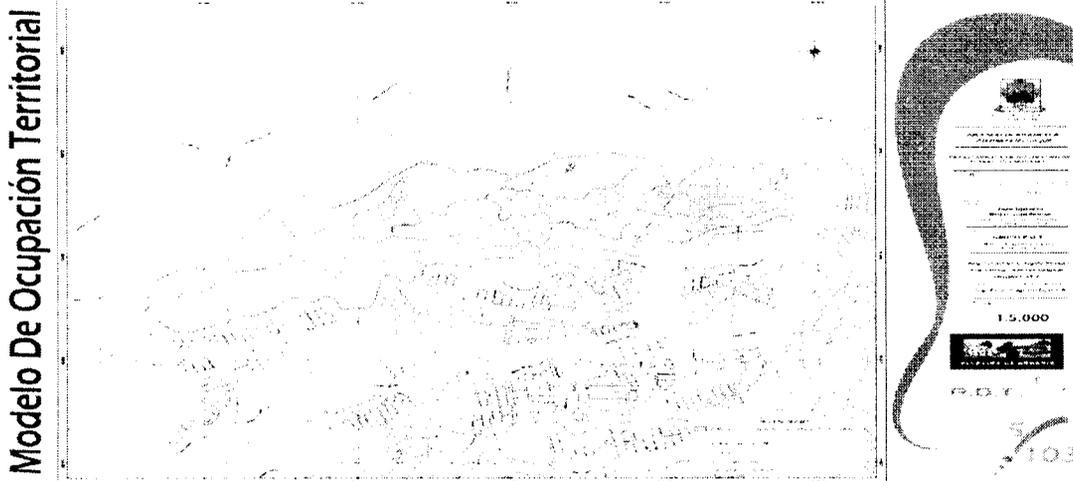
- Zona “La Maravilla I” de 90 Ha (Plano 4 sombreada):

²³ http://corponarino.gov.co/expedientes/planeacion/ordenamiento/PLANES_PARCIALES_2016.pdf

²⁴ http://documentos.armenia.gov.co/doc_usuarios/Acuerdo%20019%20de%202009.pdf

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL:
 PROCESO:
 DEMANDANTE:
 DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA
 63001-2333-000-2016-00101-00
 PROMOTORA ERRAGA S.A.
 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -



- El énfasis en conservar las estructuras ecológicas mediante el urbanismo ecológico:

“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.

Se asume para esta categoría de suelo, la asignación de un uso sostenible, generando una incorporación de áreas naturales urbanas y rurales en actividades de bajo impacto como: Recreación pasiva, educación ambiental, turismo ambiental, investigación y paisajismo; generando así una apropiación para el uso racional sostenible, **que a su vez genera recuperación y conservación de estos entornos ambientales, dando de este modo un tratamiento que se asumirá no solo bajo el espacio público natural, si no bajo la connotación de la utilidad pública, aplicando el concepto de “urbanismo ecológico”.**

“ARTÍCULO 36. ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL: La estructura ecológica se soporta en la ecología, la geomorfología, e hidrografía del área y en la vegetación original o lo que queda de ella. Esta vegetación contiene y conserva la diversidad biológica, se plantea entonces la necesidad de considerar la problemática ambiental en una forma holística, de manera tal que la estructura ecológica esté conformada por el geosistema, que comprende el subsuelo y los procesos ecológicos, y la relación entre el suelo, el clima y el biosistema, que incluye la totalidad de la flora y la fauna y los procesos biológicos. De este modo, la Estructura Ecológica Principal está compuesta por los siguientes elementos: 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.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

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 Río Verde como abastecedora de agua del sector rural del municipio. (Plano No. 101)."

- Las Zonas de Expansión Contenedoras objeto de planificación intermedia:

"ARTÍCULO 73. ZONAS. La primera escala de aproximación (E1) a nivel zonal 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. Esta escala incluye, en desarrollo del proyecto urbano, seis categorías según las diferentes clases de suelo y según la vocación que cada una debe desempeñar; poseen una delimitación clara y definida desde el plan y van acompañadas de fichas de lineamientos que especifican los parámetros urbanísticos bajo los cuales deben ser desarrolladas a futuro mediante instrumentos de planificación intermedia tipo Plan de Ordenamiento Zonal o Planes Parciales. Las categorías son:

1. Z.E.C. - Zonas de Expansión Contenedoras: Corresponden al suelo de Expansión urbana que será incorporado al perímetro vía plan parcial, pero que dadas sus características y localización como envolventes de la forma urbana y en atención al principio de compactación, poseen una vocación de crecimiento moderado atendiendo a parámetros de optimización del suelo, perfilándose como nuevas centralidades que contienen en sí mismas una diversidad de usos y así mismo son contenedoras de las dinámicas de expansión urbana horizontal. (...)"

"ARTÍCULO 76. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTERMEDIA. Este sistema se desagrega en los siguientes componentes:

E1. ESCALA UNO –ZONAS ESPECIALES DE PLANIFICACIÓN 1.1. Z.E.C. ZONAS DE EXPANSIÓN CONTENEDORAS

1.1.1. Z.E.C. LA MARAVILLA I y II – Expansión/Habitación/Servicios

1.1.2. LA MARINA - PUERTO ESPEJO – Expansión/Habitación/Servicios

1.1.3. Z.E.C. PARAISO – Expansión/Habitación/Servicios"

"ARTÍCULO 77. INSTRUMENTOS. Los instrumentos de planificación se presentan de manera enunciativa, de la siguiente manera: (...) INTERMEDIOS 2.1. Macroproyectos 2.2. Planes Parciales 2.3. Unidades de Planificación Rural 2.4. Planes de Ordenamiento Zonal"

"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**

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

el modelo de ocupación del territorio y las políticas definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.”

“ARTÍCULO 79. CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN INTERMEDIA. **Los instrumentos de planificación Intermedia deben incluir como mínimo los siguientes contenidos, además de aquellos definidos por normas nacionales de superior jerarquía al Plan de Ordenamiento Territorial:** 1. Determinación de objetivos, políticas y estrategias para la porción del territorio a planificar, derivados de los dispuestos por Plan de Ordenamiento Territorial. 2. Formulación de los sistemas estructurantes y atributos del territorio en las escalas o niveles distintos al primario. 3. Definición de los estándares de calidad de vida y habitabilidad, con la determinación de la liquidación, ponderación, criterios (localización y áreas mínimas) y compensación de las áreas de cesión obligatoria gratuita. 4. Determinación de la norma urbanística específica que contenga como mínimo: 4.1. Asignación de tratamientos. 4.2. La zonificación y asignación de los usos a partir de la clasificación dispuesta por el P.O.T. 4.3. Índices de ocupación, tipologías de edificación, voladizos, características especiales, parámetros de aislamientos, antejardines y retiros, y /o Densidades, siempre de acuerdo con las características de las Áreas Morfológicas Homogéneas incluidas en el instrumento de planificación Intermedia delimitado. 5. Determinación del Plan de Ejecución (Proyectos y su cronograma). 6. Definición de los instrumentos de gestión y financiación del suelo al interior de los instrumentos de planificación intermedia. 7. Cartografía de soporte.”

“ARTÍCULO 80. SUSTITUCIÓN NORMATIVA. Las normas urbanísticas y de construcción que surjan con ocasión de la adopción de los Instrumentos de Planificación Intermedia, que lo serán por Decreto del Alcalde Municipal, sustituirán en todo las normas vigentes que les sean contrarias, a excepción de las constitutivas de norma estructural del Plan de Ordenamiento Territorial. **La adopción de los instrumentos de planificación intermedia se hará conforme al procedimiento previsto por la norma que les da existencia y, en el caso de aquellos determinados por el Plan de Ordenamiento Territorial, conforme a lo previsto por acto administrativo reglamentario del mismo, que deberá en todo caso garantizar la validación institucional y participación democrática.”**

“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:

No habrá aumento ni modificación del perímetro urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial. **Las únicas modificaciones al perímetro urbano se realizarán vía inclusión de las áreas de expansión establecidas en el presente acuerdo mediante la adopción del respectivo plan parcial.”**

“ARTÍCULO 168 NORMAS GENERALES PARA EL TRATAMIENTO DE DESARROLLO: Condiciones para adelantar la actuación urbanística en suelos con tratamiento de Desarrollo. Para efectos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, las actuaciones de urbanización en predios urbanizables no urbanizados se adelantarán teniendo en cuenta las siguientes condiciones: 1. **En suelo de expansión urbana: Mediante la adopción del respectivo plan parcial, en todos los casos (...)**”

“ARTÍCULO 194. SUELOS DE EXPANSIÓN URBANA (PLANO 4). **Se delimitaron cinco zonas destinadas a la expansión urbana durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial desarrollables bajo el mecanismo de Plan parcial. Cuatro de estas zonas están contiguas al perímetro urbano del municipio y la restante, de características netamente industriales y de logística está aledaña al Corregimiento del Caimo.** Para estas zonas se seleccionaron porciones de suelo rural para ser destinadas fundamentalmente a la construcción de vivienda conforme a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a las posibilidades de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Las zonas de expansión previstas actualmente se encuentran bajo usos agropecuarios y en algunos casos con presencia de alojamientos turísticos, ocupando suelos de alta productividad agrícola. Estas zonas de expansión son: 1. La Maravilla I y II: Localizadas al occidente del área urbana en las veredas La Patria y Hojas Anchas, con una extensión de 198,1 Ha. 2. La Marina – Puerto Espejo: Localizada al sur del perímetro urbano en las veredas Santa Ana y Puerto

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

Espejo, con una extensión de 156,36 Ha. 3. El Paraíso: Localizada al sur del perímetro urbano en las veredas San Pedro, con una extensión de 142,47 Ha. 4. Suelo de Expansión Industrial: Localizada al norte del corregimiento El Caimo al lado y lado de la vía entre el corregimiento y el sitio conocido como La Mía con una extensión de 143,28 Ha. Esta zona, a diferencia de las otras, es la única zona de expansión urbana destinada al establecimiento de industria, almacenamiento y servicios logísticos de transporte, entre otros usos."

4.3. CASO CONCRETO

Bajo los criterios jurisprudenciales expuestos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA, toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser apreciadas en su conjunto a la luz de las reglas de la sana crítica y de conformidad con los razonamientos jurídicos aplicables; en esa medida, en el *sub iudicio* el Tribunal verifica lo siguiente:

- ❖ En primer lugar, la Sala debe señalar que no acogerá el concepto emitido por el Ministerio Público dentro del presente asunto, el cual expresa la configuración de un acto administrativo enjuiciable, no atacado por el particular mediante la demanda, aspecto que generaría caducidad de sus pretensiones.

Al respecto, la Corporación verifica que la imputación de la demanda no se edifica a partir de cuestionar la juricidad ni el sustento técnico de los actos que se produjeron a lo largo del proceso que propendió por llevar a concertación un "Plan Parcial" de iniciativa particular, denominado "CIUDADELA LAS FLORES"; fase en la que legalmente solamente actúan la oficina de planeación del municipio respectivo y la autoridad ambiental como ente autónomo; se detecta que la demanda arguye como fundamento de una presunta responsabilidad extracontractual del Estado la omisión supuestamente arbitraria e ilegal de la CRQ al no abrir paso a la etapa de concertación del proyecto.

Efectivamente, en la reunión que alude el Ministerio Público realizada el día 3 de junio de 2014, en la que se abrió expedido un acto administrativo definitivo que dejó sin posibilidad de concertación el proyecto radicado por la oficina de planeación municipal y por ello, en su criterio, la imposibilidad de proseguir el proceso; la autoridad ambiental no definió concluyentemente una situación jurídica o extinguió un derecho; exclusivamente indicó que el proyecto presentado ante sus dependencias no cumplía los requisitos y lineamientos normativos para ser tenido como un "Plan Parcial", pues desde su evaluación, encajaba más bien en un "proyecto urbanístico", que además no satisfacía las determinantes ambientales que había delimitado y comunicado, por ello, en dicha reunión se acordó que la CRQ transmitiría nuevamente a la oficina de planeación municipal los puntos por los cuales hasta esa fecha no se producía la fase de concertación y

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL:
PROCESO:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA
63001-2333-000-2016-00101-00
PROMOTORA ERRAGA S.A.
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

por consiguiente, requería fuesen subsanados, tal y como se constata de los folios 1745-1776.

Por ende, no se emitió un acto que imposibilitara proseguir la actuación y además que definiera o extinguiera una situación jurídica del particular para que sea dable argüir la procedencia de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho; máxime si se tiene en cuenta que el art. 3 del Decreto 2181 de 2006 solo ampara la iniciativa particular para formular Planes Parciales pero no lo concibe como sujeto que deba intervenir en las demás etapas que llevan a su aprobación y posterior adopción.

- ❖ Ahora bien, se observa que el daño por el cual la parte actora reclama el reconocimiento y pago de perjuicios, se deriva de los gastos y emolumentos que la sociedad tuvo que sufragar para elaborar el “Plan Parcial” denominado “Ciudadela Las Flores”, que no llegó a término por no abrirse paso la etapa de concertación y la utilidad dejada de percibir por la imposibilidad de ejecución del proyecto; planes que según el art. 3 del Decreto 2181 de 2006 pueden ser proyectados por particulares **interesados bajo el cumplimiento del POT** y las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, y condiciones técnicas que señale la oficina de planeación municipal y **las normas aplicables para la formulación del mismo.**

Por consiguiente, puede señalarse *ab initio* que se colige la configuración de un daño consistente en todas las erogaciones que tuvo que incurrir la sociedad demandante para proyectar el “Plan Parcial” denominado “Ciudadela Las Flores”, radicado ante la oficina de planeación municipal (fls. 146 - 1205 recibos, comprobantes de egreso, facturas).

Resta entonces, dilucidar si el mismo se tornó en antijurídico como se sostiene en la demanda por la supuesta omisión arbitraria de la autoridad ambiental, al negar el paso a la fase de concertación del proyecto aludido. Además, si es predicable en el caso como daño la frustración económica del proyecto urbanístico que la sociedad demandante preparaba ejecutar en el predio de su propiedad (anexo 3 – certificado de libertad y tradición del documento de formulación); ello, como consecuencia de la falta de adopción del plan.

En cuanto el último tópico, el Tribunal estima que no es predicable en el sub judice, deprecar como daño la presunta frustración económica del proyecto urbanístico que la sociedad demandante preparaba ejecutar en el predio de su propiedad y que no logró realizar, puesto que el mismo ni siquiera contaba con las licencias urbanísticas y ambientales, es decir, era un mera expectativa que el ordenamiento jurídico no tiene la posibilidad de amparar habida cuenta que se encontraba sujeto a que el Plan Parcial que se formulara se adoptara y posteriormente se aprobaran las licencias a que hubiere lugar, lo cual, era una

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA	
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO:	63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE:	PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

alea jurídica y técnica ya que las condiciones finales en que se aprobaría un Plan Parcial sobre la zona no eran predecibles, en tanto no podía tenerse certeza sobre qué zonas de "Maravilla I" eran urbanizables y cuáles no, en qué condiciones urbanísticas, cantidades, etc.

Así entonces, si bien el particular legalmente está habilitado para tener iniciativa para proyectar un Plan Parcial; su formulación, concertación y posterior aprobación se encuentra sujeto al cumplimiento de varios requisitos que el proyecto debe superar desde el punto de vista de planificación sostenible y cumplimiento de determinantes ambientales, así mismo, la expedición o no de licencias. Al respecto, cabe traer a colación el siguiente pronunciamiento jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

"Previo a analizar el daño antijurídico deprecado por la parte demandante, se hará una aproximación al concepto de "permiso" –para referirnos al permiso ambiental- y la presencia de la administración pública ordenadora.

*En efecto, por licencia o permiso entendemos el ejercicio del poder público administrativo del Estado, en desarrollo de facultades de intervención administrativa, enmarcadas dentro del concepto de acción administrativa de limitación de actividades y derechos de los particulares-administrados, que se reconducen en la presencia de un acto administrativo, discrecional o reglado, que habilita, faculta o autoriza al administrado para el desarrollo o ejercicio de determinadas actividades o derechos. **previa la verificación del cumplimiento estricto de determinadas condiciones establecidas en normas superiores, que de ser satisfechas remueven las limitaciones impuestas a esas actividades o derechos o determinan el marco para su efectiva y adecuada ejecución.***

El concepto de permiso o licencia implica, por lo tanto, en el derecho colombiano, reflexionar sobre las facultades de los órganos administrativos del Estado, para autorizar el ejercicio de determinadas actividades o derechos. Esto, nos ubica desde una perspectiva clásica en el viejo concepto de poder de policía, hoy revaluado y reconducido en cuanto al componente de intervención y limitación en la actividad de los particulares, por los senderos doctrinales del concepto de administración ordenadora.

Se entiende entonces al poder administrativo del Estado colombiano con poderes y facultades necesarias, en los términos de las normas imperativas superiores (principio de legalidad), para ordenar las actividades privadas en aras de la preservación de intereses de la comunidad. El ejercicio de la actividad ordenadora de la administración, en este sentido, tiene la particularidad de incidir en la vida social, económica, política y civil de los particulares, esto es, de todas las actividades o derechos que eventualmente afecten su vida en comunidad. Se trata de limitaciones y regulaciones a las actividades y derechos de los ciudadanos-administrados, con los que pretenden desarrollar sus propios intereses y, por lo tanto, se caracteriza por ser una intervención productora de limitaciones en las posiciones y situaciones subjetivas de aquellos. (...)

Dentro del anterior marco conceptual y de ejercicio de la moderna actividad ordenadora de la administración (o si se quiere, dentro del contexto clásico del poder de policía), en el derecho colombiano, las licencias o permisos obtienen sus bases en las elaboraciones normativas imperativas de orden constitucional, legal o administrativo (reglamentos, regulaciones, órdenes, medidas administrativas, al igual que mediante la utilización de técnicas de advertencias y recomendaciones, acuerdos previos y entendimientos con los particulares para evitar el acaecimiento de males a la comunidad, etc.), de carácter interventor, limitativo y ordenador de las posiciones y situaciones de los particulares que surgen por razones de orden público o de interés general. Frente a este conjunto de limitaciones y ordenaciones

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA	
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO:	63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE:	PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

de los intereses y derechos de los particulares, les corresponde a las autoridades competentes actuar de manera previa, manteniendo la limitación o permitiendo el ejercicio de la actividad o del derecho, en lo que se denomina en el clásico derecho administrativo colombiano como el desarrollo de la policía administrativa. (...)

Así las cosas, la sociedad actora estaba obligada a atender en primer lugar el pronunciamiento favorable de la Corporación Autónoma Regional del Quindío antes de incurrir en la inversión de construcción. Y, en caso de hacer efectivamente tales gastos o inicio de obras de adecuación antes de la concesión del permiso ambiental, lo hizo en conocimiento de la carga en que incurría en el evento de que éste no le fuera otorgado.

Siendo esto así, no cabe afirmar como demostrada la existencia de daño antijurídico alguno, toda vez que la obtención del permiso ambiental necesario para iniciar el proyecto, se trataba de una carga soportable, a la que todo ciudadano se encuentra obligado a sujetarse. No debe olvidarse que existen componentes del daño a los que todo ciudadano está llamado a soportar, por tratarse de un resultado propio al juicio de igualdad, y que se impone a partir de la afirmación de la justicia distributiva (igual distribución de las cargas en sociedad, en el postulado básico de Rawls).²⁵ (Destaca la Sala)

Ahora bien, el Tribunal destaca que el argumento principal para que la autoridad ambiental no permitiera desatar la fase de concertación al “Plan Parcial” denominado “Ciudadela Las Flores” fue esencialmente que el proyecto no reunía las condiciones normativas de ordenamiento territorial aplicables al municipio de Armenia para tenerlo como tal, ya que desde su perspectiva no era factible que los documentos radicados solo proyectaran el desarrollo de un predio en especial, denominado “Chipre” propiedad de la sociedad demandante identificado con ficha catastral N° 00100001069000 con extensión de **15.42 Ha y no la totalidad de la de zona expansión descrita en el POT como “La Maravilla I” que abarca 90 Ha**, aunado a que los documentos presentados no cumplían algunas determinantes ambientales.

En ese orden de ideas, en primer lugar, la Sala encuentra que la autoridad ambiental sí emitió respuestas de fondo constantemente al momento en que el proyecto “Ciudadela Las Flores” fue radicado ante sus dependencias para efectos de revisión y evaluación, por ende, se descarta una actuación arbitraria o caprichosa.

Efectivamente, ante el oficio radicado el 8 de febrero de 2012 por parte de la oficina de planeación municipal de Armenia, la CRQ el 20 de febrero de 2012 resaltó que los documentos presentados “no dan cumplimiento a ninguno de los aspectos de las determinantes ambientales definidas por la CRQ para la Zona de Expansión “La Maravilla I” y agrega que los mismos “solo están relacionados con el proyecto Ciudadela Las Flores, el cual solo es una parte del Plan Parcial de Expansión Urbana La Maravilla I” (fls. 1334-1339 anexo informe técnico detallado).

Posteriormente, el 9 de octubre de 2012 la autoridad ambiental respondió el oficio de planeación municipal radicado el 28 de septiembre de 2012, destacando

²⁵ C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, ocho (08) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), Rad. 63001-23-31-000-2001-01192-01 (34.002)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

nuevamente que los documentos aludían al “**30% de la zona de expansión**” que debe ser objeto de Plan Parcial y además tampoco satisfacían varias determinantes ambientales definidas por la CRQ (fls. 1341-1342); frente a la postura de oficina de planeación que argüía la viabilidad de un Plan Parcial fraccionado al predio que fijaban los documentos radicados el 14 de noviembre de 2012; el ente demandado el 30 de noviembre de 2012 insistió en sus observaciones de no cumplir todas las determinantes ambientales y que era indispensable para efectos de concertar el proyecto que contenga toda la zona de expansión “La Maravilla I”; motivo por el cual, requirió sean superados los defectos anunciados (fls. 1351).

El 21 de junio de 2013 ante la insistencia de la oficina de planeación de haberse satisfecho las determinantes ambientales y exigencias legales para concertar el proyecto; la autoridad ambiental decidió archivar el proyecto con la posibilidad de reactivación anexando el informe técnico por el cual se evaluaba que algunas determinantes ambientales todavía no se verificaban, aunado a que los documentos no planificaban de “manera integral” toda la zona de expansión “La Maravilla I”. Sobre el tema, en concepto técnico anexo comunicado a la oficina de planeación, el ente accionado indicó las siguientes conclusiones (fls. 1359-1368):

“8. CONCLUSIONES

*8.1. El cumplimiento de las determinantes ambientales, estipuladas por en el oficio CRQ. oficio No 6715 de 06/07/2011, es de **30.8% del 100%**, lo que se considera un nivel de cumplimiento bajo. No se identificaron todos los impactos que se van a generar con la operación urbana al incorporar esta porción de suelo rural al perímetro urbano.*

8.2. La revisión documental de lo radicado en la C.R.Q., teniendo en cuenta el Artículo 11 del Decreto 2181 de 2006, permite identificar que no se cumple la documentación que debía presentarse para iniciar el trámite de concertación.

8.3. Al estar ausente el acto administrativo por medio del cual se generan las determinantes urbanísticas aplicables al proyecto de plan parcial en mención, se origina situaciones no ajustables desde lo técnico y ambiental. Por lo tanto, se recomienda a la administración subsanar este hecho.

8.4. Así mismo se recomienda la generación de las fichas de lineamientos (Artículo 73 del Acuerdo 19 de 2009) que especifican los parámetros urbanísticos para el desarrollo del área de expansión “La Maravilla I”, en especial lo referente a como esta área de expansión puede ofrecer de manera efectiva la prestación de los servicios públicos domiciliarios haciendo factible para las Empresas Públicas de Armenia entre otras, la extensión o ampliación de las redes de servicios públicos domiciliarios que garanticen la prestación efectiva de dichos servicios por la población que allí se asiente.

8.5. Se identifica que los lineamientos del Paisaje Cultural Cafetero y los suelos relacionados con la categoría de protección en suelo rural asociada a la clase agrológica del suelo (II y III), deben ser tenidos en cuenta en la formulación del plan parcial.

Por lo tanto, desde el punto de vista técnico-ambiental, no es posible llegar a puntos de concertación de los asuntos ambientales de dicha operación urbana.”

Finalmente, el 7 de mayo de 2014 la oficina de planeación municipal radicó nuevamente la documentación (fls. 1369-1370), ante lo cual la autoridad ambiental citó a los interesados, incluso al Ministerio Público, a una mesa de trabajo a realizarse el 3 de junio de 2014 para discutir el tema (fol. 1375); en la misma la

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA	REPARACIÓN DIRECTA
MEDIO DE CONTROL:	63001-2333-000-2016-00101-00
PROCESO:	PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDANTE:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -
DEMANDADO:	

CRQ detalló su postura frente al proyecto manifestando el criterio de no satisfacerse todavía todas las determinantes ambientales informadas y que el esquema de planificación planteado no era el adecuado, debido a que persistía en proyectar solamente un predio de toda la zona de expansión que desde su óptica debe ser objeto de plan parcial.

Al respecto, una de las funcionarias de la CRQ expresó (fol. 1379): *“En ese contexto de **interpretación que se tiene, de que la zona debe tener un esquema de planificación integral, y por tanto el desarrollo gradual de una porción de ese territorio no constituiría un plan parcial, sino que sería un plan urbanístico en un momento determinado.** En esto de lo que se dijo era que la zona iba a desarrollar mediante plan parcial y que se encuentra denominado, y no como ciudadela las flores, sino como plan parcial la maravilla.”*

Como consecuencia de la mencionada reunión, el 29 de julio de 2014, la CRQ presentó nuevamente la evaluación de la documentación radicada por la oficina de planeación municipal, reiterando las falencias que con antelación había advertido y que en su criterio continuaban; subrayó además, la consideración especial de dar cumplimiento a decisiones de la jurisdicción contenciosa administrativa que protegían las zonas aledañas a la quebrada “Zajón Hondo” que colinda con la zona del proyecto; decisión que obliga a evitar la contaminación de las aguas y adoptar una adecuada infraestructura de alcantarillado que no permita vertimientos sobre la misma (fls. 1383-1392).

El concepto entre otros aspectos, precisó que la documentación no certificó la disponibilidad de alcantarillado para la zona, ni las condiciones especiales asociadas al área de manejo especial del colector “Zajón Hondo”. Sobre los tópicos aludidos, se dijo:

“Considerando que las determinantes ambientales no pueden ser fragmentadas por desarrollos urbanísticos aislados y que desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental se debe garantizar la incorporación de los suelos de expansión a suelos urbanos, para lo cual resulta imperativo el desarrollo integral de toda el área de expansión Urbana La Maravilla I, el equipo técnico recomienda reiterar la solicitud al DAPM, de estipular mediante acto administrativo las fichas de lineamiento que especifiquen los parámetros urbanísticos para el desarrollo del área de expansión la Maravilla I, en especial lo referente a como esta área de expansión puede ofrecer de manera efectiva la prestación de los servicios públicos domiciliarios haciendo factible para las Empresas Públicas de Armenia entre otros, la extensión o ampliación de las redes de servicios públicos domiciliarios que garanticen la prestación efectiva de dichos servicios para la población que allí se proyecte asentar, máxime si se tiene en cuenta que la zona carece de colectores para la recolección de las aguas residuales hacia la futura planta de tratamiento de aguas residuales y que actualmente existe una orden judicial que ordena la construcción del colector Zanjón Hondo hasta PTAR, debido a los graves problemas de contaminación que generan los vertimientos sin tratamiento a la quebrada Zajón Hondo.

2. De acuerdo a lo anteriormente descrito, el equipo de trabajo considera que aún siguen siendo evidentes el incumplimiento por parte del DAPM en relación a la planificación ambiental integral de la zona de expansión la Maravilla I y somos consecuentes con el concepto emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del 28 de febrero de 2012 quien expresa:

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

“..., tratándose de un Plan Parcial previsto para un área determinada del suelo urbano o de expansión urbana, la decisión debe ser una sola que comprenda todos los aspectos ambientales en que se logre la concertación y aquellos en que existan desacuerdos.”

Bajo los anteriores pormenores, transcurrió el procedimiento administrativo tendiente a la aprobación del proyecto denominado “Plan Parcial Las Flores” de iniciativa particular, en el cual se denota que la falta de apertura a la fase de concertación se dio esencialmente debido a una postura interpretativa de las normas locales de ordenamiento territorial aplicables al asunto, que la autoridad ambiental reiteradamente detalló y expresó a la oficina de planeación municipal de Armenia; comunicaciones que de acuerdo con sus términos normativos y técnicos manifestados intentaban fuesen saneados en el proyecto radicado; razón por la cual, se descarta una conducta administrativa arbitrariamente omisiva o irregular, ni tendiente a entorpecer la iniciativa.

De otra parte, el sustento jurídico interpretativo que exteriorizó el ente demandado para no dar lugar a la fase de concertación, el Tribunal lo avizora debidamente razonado, ya que de la lectura sistemática de las normas superiores anteriormente enunciadas y el POT vigente en el municipio de Armenia, se podía razonar que los Planes Parciales por su naturaleza jurídica promueven la planificación del territorio a mediana y gran escala, en otras palabras, evitan la expansión urbana de manera fragmentada o predio a predio.

En efecto, los Planes Parciales son una herramienta de planificación del territorio del municipio que se concretan en desarrollar y complementar los POT's, y *“en ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos”* (art. 19 Ley 388 de 1997 y párrafo del art. 1 Decreto 2181 de 2006); motivo por el cual, teniendo en cuenta que el Acuerdo No 19 de 2009 predeterminó que el municipio de Armenia tiene **cinco zonas de expansión urbana**, entre ellas, la denominada **“La Maravilla I” constituida por 90 Ha**, era esta la que podía ser objeto de Plan Parcial a efectos de proyectar sosteniblemente su desarrollo; por ello, al haberse presentado un estudio para un predio en particular y no toda la zona de expansión; los documentos no colmaban las condiciones para considerar que se había radicado un Plan Parcial de acuerdo a los lineamientos del POT vigente, pues el mismo solo comprendía 15.42 Ha de toda la zona que legalmente debía ser objeto del instrumento de planificación, es decir, el proyecto contradecía los lineamientos del POT.

En ese sentido, el POT de Armenia es claro en delimitar las zonas objeto de posible expansión urbana y define que esas zonas contenedoras pueden ser incorporadas a suelo urbano vía Plan Parcial, *“poseen **una delimitación clara y definida desde el plan** y van acompañadas de fichas de lineamientos que especifican los parámetros urbanísticos bajo los cuales deben ser desarrolladas a futuro mediante instrumentos de planificación intermedia tipo Plan de*

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

*Ordenamiento Zonal o Planes Parciales” (art. 73), “se delimitaron cinco zonas destinadas a la expansión urbana durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial desarrollables bajo el mecanismo de Plan parcial. Cuatro de estas zonas están contiguas al perímetro urbano del municipio y la restante, de características netamente industriales y de logística está aledaña al Corregimiento del Caimo.” (art. 194); todo ello es coherente con los conceptos de desarrollo sostenible y función ecológica de la propiedad –convencionales y constitucionales- que disuaden con intensidad intervenciones o habilitaciones sobre usos del suelo y ambiente que no permitan un análisis integral de los impactos ambientales a los ecosistemas existentes; máxime cuando el propio POT destaca que la **estructura ecológica es el eje de planificación del territorio del municipio de Armenia** y promueve la “*incorporación de áreas naturales urbanas y rurales en actividades de bajo impacto como: Recreación pasiva, educación ambiental, turismo ambiental, investigación y paisajismo; generando así una apropiación para el uso racional sostenible, que a su vez genera recuperación y conservación de estos entornos ambientales, dando de este modo un tratamiento que se asumirá no solo bajo el espacio público natural, si no bajo la connotación de la utilidad pública, aplicando el concepto de “urbanismo ecológico”* (art. 29).*

Bajo dicho escenario fijado por el POT del municipio de Armenia que está ligado a las normas superiores citadas en acápite anterior, la utilización de herramientas de planificación intermedia como un Plan Parcial destinado a un predio analizado aisladamente de toda una zona delimitada como de expansión urbana (art. 78 POT “*la Planificación de Escala Intermedia es la realización de un proceso de planificación de detalle conforme a porciones del territorio municipal*), imposibilitaría materializar los cometidos de un urbanismo ecológico, que facilite repartir justamente cargas y beneficios a los propietarios; proteja el equilibrio del ecosistema que envuelve la zona y, por el contrario, obstruirá la adopción de estrategias a largo plazo y el logro de los cometidos del POT; esto es, no generaría la posibilidad de proyectar una ciudad compacta y sostenible como lo imponen las normas superiores y la norma local “*en el desarrollo del modelo de ocupación en busca del cumplimiento del **principio de ciudad compacta y sostenible***” (art. 73 POT).

Tampoco es de recibo el argumento alusivo a que la interpretación de la autoridad ambiental conlleva a un imposible, al dificultar poner de acuerdo a todos los propietarios de la zona a que tengan el propósito de urbanizar, dado que evidentemente es a la oficina de planeación a la cual le corresponde proyectar la zona de expansión no solo con dicho propósito (art. 6 del Decreto 2181 de 2006), sino que le corresponde trazar las áreas de reserva y protección ambiental, las zonas de amenaza y riesgo, delimitar las afectaciones urbanísticas, las zonas de reserva para la construcción de las infraestructuras primarias viales, de transporte, las redes matrices de servicios públicos, parques, así como los espacios públicos de carácter estructural, las áreas o inmuebles declarados como bienes de interés cultural y las condiciones para su manejo; es decir, planificar repartiendo

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA	
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO:	63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE:	PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

equilibradamente cargas y beneficios a los predios de la zona dentro del marco del concepto de desarrollo sostenible y urbanismo ecológico.

De otra parte, si bien los conceptos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **no obligan** o imponen una directriz a la CRQ dado que el ente demandado por naturaleza constitucional goza de autonomía y los conceptos sirven como simple elemento de información o criterio de orientación²⁶; en el caso se tiene que el primero señaló el 13 de abril de 2012 lo siguiente “*un plan parcial no podrá ser aprobado por sectores, ya que dicho instrumento se constituye en una unidad de planificación que podrá desarrollarse mediante unidades urbanísticas o unidades de gestión*”, y el segundo el 28 de febrero de 2012 precisó “*de conformidad con el marco jurídico vigente, se considera que el análisis del Plan Parcial debe ser integral, con el fin de garantizar la consecución de los objetivos, estrategias y contenidos estructurantes del componente general del Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de los cuales se incluyen los aspectos ambientales*” (fls. 1451-1452, 1788); estos criterios respaldan la postura jurídica y técnica asumida por el ente demandado de no fraccionar la zona de expansión urbana “La Maravilla I” que debe desarrollarse vía Plan Parcial según el POT, y no es viable reducirla al análisis de un predio en concreto que se ubica dentro de la misma.

Por otro lado, los testimonios rendidos en el proceso pudiesen considerarse sospechosos por cuanto algunos de los profesionales que declararon tienen o tuvieron dependencia o relación laboral con la CRQ; sin embargo, su valoración no se elimina, simplemente, se torna más rigurosa según voces del art. 211 del CPG y la jurisprudencia relativa al tema²⁷, en tal virtud, se encuentra que las declaraciones de los funcionarios con alguna relación con planeación municipal de Armenia coincidieron que desde su óptica funcional el proyecto presentado por la sociedad demandante cumplía todos los requisitos, ejes estructurantes y determinantes ambientales para efectos que se ejecutara la fase concertación con la autoridad ambiental, porque desde su análisis era dable que un Plan Parcial desarrollara parcialmente un terreno y, en su sentir, la postura asumida por la CRQ extralimitó sus competencias debido a que de aceptarse la misma sería como desarrollar “otra ciudad”; así mismo, estimaron que la autoridad ambiental al evaluar temas urbanísticos, servicios públicos y corredores viales invadió temáticas que no le correspondía analizar ya que legalmente su revisión ante dicho ente debía ser estrictamente ambiental (Sres. CAMILO CASADIEGO MILLAN, CARLOS ALBERTO MENDOZA PARRA, CLAUDIA MILENA HINCAPIE, TANIA ALEJANDRA CIFUENTES HENAO, JAMES AUGUSTO ACOSTA PIÑEROS –consultor de la parte demandante-).

Por su parte, los declarantes con alguna dependencia o relación con la parte demandada reiteraron que la fase de concertación con el proyecto denominado

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, C.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, veintidós (22) de abril de dos mil diez (2010) Radicación núm. : 11001 0324 000 2007 00050 01

²⁷ CE Sección Tercera, Sentencia 41001233100019990098701 (36932), 14/07/16

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA	REPARACIÓN DIRECTA
MEDIO DE CONTROL:	63001-2333-000-2016-00101-00
PROCESO:	PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDANTE:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -
DEMANDADO:	

“Ciudadela Las Flores” no se abrió en la medida que el proyecto no cubría toda la zona de expansión que el POT indicaba como de expansión urbana “La Maravilla I”; lo cual, en su criterio, era indispensable para analizar los impactos ambientales en su integralidad; es decir, el ecosistema no podía fragmentarse en su estudio por cuanto un impacto en un predio repercutiría en otras partes de la misma zona de expansión. Resaltaron que sus estudios refirieron por ejemplo, a la falta de análisis de los ejes viales, debido a que los mismos generan efectos en los corredores biológicos que existen en la zona; indicaron que si no se tiene claro por parte del municipio cuáles serán los ejes viales en la zona es difícil conocer las posibles afectaciones del recurso hídrico y corredores biológicos; en su consideración en planeación no había un plan de detalle de la zona de expansión; tampoco el POT detalló cómo sería la planificación intermedia que se pretendiera proyectar a futuro o la ciudad que se espera tener; no precisó sus ejes estructurantes e integralidad ambiental de la zona de expansión, servicios, zonas de protección, etc. (Sres. PATRICIA ROJAS SANCHEZ, JULIO CESAR OROZCO SERNA, ORLANDO MARTINEZ ARENAS, ADRIANA LUCIA DUQUE VELASCO).

De acuerdo con lo expuesto, la Sala reitera que no encuentra una omisión administrativa constitutiva de falla del servicio de parte de la autoridad ambiental generadora de un daño antijurídico, habida cuenta que su negativa en proseguir con la etapa de concertación no obedeció a una conducta irregular que supere sus competencias normativas o una actitud evasiva, teniendo en cuenta que al persistir la falencia de desarrollar un solo predio y no toda zona de expansión “La Maravilla I” prevista en el POT como objeto de Plan Parcial, indudablemente, de acuerdo al criterio sustentado por la autoridad ambiental no era factible analizar integralmente todas las determinantes ambientales que la CRQ había planteado, sumado a que el mismo no colmaba algunas determinantes que la CRQ publicitó y que tampoco de manera técnica ambiental fueron controvertidas en el proceso. *Verbi gratia*, la solución especial y definitiva que se daría para evitar contaminación y/o vertimientos sobre la quebrada “Zanjón Hondo”, aledaña al predio del proyecto, la cual fue objeto de protección jurisdiccional.

Al respecto, el Consejo de Estado tiene sentenciado²⁸:

“Una vez realizada la valoración probatoria, encuentra la Sala que, en el caso sub-judice, está demostrado que, desde hace un tiempo atrás, las quebradas que atraviesan al Municipio de Armenia presentan problemas de contaminación causada, principalmente, por los residuos domésticos, descole de alcantarillado y desechos de construcción que son arrojados a su cauce sin que hayan sido sometidos a procedimientos sanitarios generando, como consecuencia, la contaminación tanto hídrica como ambiental.

En primer lugar, de conformidad con las pruebas testimoniales allegadas al proceso, deduce la Sala que los habitantes del barrio Las Américas, ubicado en el Municipio en Armenia residen en condiciones deplorables debido a la contaminación ambiental de la Quebrada San José que atraviesa el Sector. La profanación ha generado no sólo la presencia de malos olores sino que además, ha incrementado la existencia de zancudos, aves carroñeras y de animales muertos que ocasionan enfermedades entre la población que habita en la zona. (...)

²⁸ Sección Primera en la acción popular 63001-2331-000-2006-00002-01, providencia del 3 de marzo de 2011

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MEDIO DE CONTROL:

PROCESO:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA

63001-2333-000-2016-00101-00

PROMOTORA ERRAGA S.A.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

De lo reseñado precedentemente se concluye que está acreditada la afectación de los derechos colectivos al goce del ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la salubridad pública, al acceso de una infraestructura de servicios y a la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos pues, si bien es cierto que no obra en el expediente una prueba técnica a través de la cual se determine el grado de contaminación y los efectos de la misma, ello no es óbice para que el juez constitucional pueda establecer, con fundamento en el acervo probatorio anexado, la situación ambiental en la que se encuentra la Quebrada San José, máxime, si las mismas autoridades demandadas reconocen de antemano y demuestran a través de los estudios técnicos por ellas realizados, que conocen la problemática ambiental de las quebradas del Municipio de Armenia incluyendo la de "Zanjón Hondo".

Así pues, cabe resaltar que la Sala constató que desde el año 2001 ante el reconocimiento de la contaminación ambiental, las autoridades en la materia vienen trabajando conjuntamente con los Municipios del Departamento del Quindío, adelantado planes de descontaminación de las aguas. Por ello, en ese mismo año, la Corporación Autónoma Regional del Quindío otorgó el permiso de vertimiento al Municipio de Armenia y a las Empresas de Servicios Públicos, como estrategia adoptada para obtener el adecuado manejo de las descargas de las aguas residuales de las zonas urbanas²⁹.

En efecto, se evidenció que el permiso de vertimiento de aguas residuales se otorgó condicionado a la formulación y aprobación del Plan de Cumplimiento por parte de Municipio y de las Empresas Públicas de Servicio de Armenia, el cual debe ser supervisado por la Subdirección de Calidad Ambiental C.R.Q.³⁰, mediante la presentación de un documento técnico en el que se oriente a la entidad territorial sobre el desarrollo de cada una de las etapas del plan³¹.

A su vez, encuentra la Sala, como ya se dijo, que las entidades accionadas, desde antes de la interposición de la acción, han reconocido la presencia de factores contaminantes no solamente hídricos sino también ambientales en las distintas quebradas del Municipio, específicamente, la de Zanjón Hondo, pues la Administración Municipal demostró haber celebrado, durante años consecutivos³², contrato de prestación de servicios encaminados a obtener la recuperación de la mencionada quebrada ejecutando labores de descumbré, limpieza y evacuación de basuras así como también, la corrección de su cauce.

Por otra parte, se observa que la Empresa Pública de Armenia, en desarrollo del Plan de Cumplimiento al cual se encuentra condicionado el permiso de vertimiento, celebró contrato con la Empresa Consultora Hidrotec Ltda³³ para la elaboración de los estudios y diseños necesarios en el desarrollo de la primera etapa del proyecto, en el cual se informa la factibilidad, planeación y selección de las alternativas de soluciones para la descontaminación ambiental. Al respecto, vislumbra la Sala que mediante Resolución No. 263, de 15 de abril de 2009, la Corporación Autónoma Regional del Quindío aprobó el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimiento de las Empresas Públicas de Armenia E.S.P., en virtud del cual se definieron los programas y actividades encaminados a realizar los tratamientos de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional del Quindío allegó al expediente el Convenio Interadministrativo No. 056., de 30 de septiembre de 2009, suscrito entre la

²⁹ Ver Resolución No. 1224 de 19 de diciembre de 2001 "por la cual se otorga al Municipio de Armenia y a las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. permiso de vertimiento de aguas residuales condicionado a un plan de cumplimiento (folios 64-79).

³⁰ Corporación Autónoma Regional de Quindío.

³¹ De conformidad con la Resolución No. 1224 de 19 de diciembre de 2001, el Plan de Cumplimiento debe desarrollarse en tres fases:

Primera Etapa: Elaboración del programa de ingeniería y cronograma de trabajo o actividades, presentado de acuerdo con los procedimientos establecidos por la EMAR.

Segunda Etapa: Ejecución de las obras de acuerdo con el cronograma presentado y aprobado.

Tercera Etapa: Verificación y cumplimiento de las normas de vertimiento.

³² Contratos celebrados por el Director Administrativo de Planeación.

³³ Ver folios 179- 184.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
 PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
 DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

mencionada entidad territorial y las Empresas Públicas de Armenia, a través del cual se crea, con recursos provenientes de las tasas retributivas, el Fondo Regional de Inversiones para la Descontaminación hídrica del Departamento del Quindío y se fijan unos porcentajes de participación económica de la Corporación y de la Empresa Prestadora de Servicios en el proyecto de "Construcción de los últimos tramos de los colectores Emisario Final Sur CM 100 a CM 107 e Interceptor No. 3, San José de CM 43 a CM 53 y viaducto metálico, en la zona sur occidente del Municipio de Armenia".

Con fundamento en lo indicado, considera la Sala que es evidente que las entidades accionadas, con anterioridad a la presentación de la acción popular, tuvieron conocimiento de la contaminación ambiental por la que atraviesan las quebradas del Municipio, en especial la San José o Zanjón Hondo y, al respecto han iniciado estudios técnicos para determinar el estado de los cauces y el grado de contaminación así como también, se han elaborado proyectos destinados a implementar los planes de descontaminación ambiental producida por los vertimientos de residuos sólidos y líquidos en las distintas quebrada.

No obstante, se estima que si bien se han iniciado proyectos investigativos y celebrado algunos contratos de recolección de basuras y corregimiento de cauce, NO SE HAN IMPLEMENTADO POR PARTE DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL, LA EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIO O POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL LAS OBRAS E INFRAESTRUCTURAS ENCAMINADAS A OBTENER LA RECUPERACIÓN Y DESCONTAMINACIÓN DE LA QUEBRADAS, ASÍ COMO TAMPOCO, SE HAN ADELANTADO LAS MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EVITAR EL INCREMENTO DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL. DE TAL MANERA QUE, SE DEDUCE QUE LAS ENTIDADES DEMANDADAS NO HAN MATERIALIZADO EL PROYECTO DE PLAN DE CUMPLIMIENTO QUE DESDE EL AÑO 2001 SE VIENE DESARROLLANDO Y NO EXISTE UNA RAZÓN QUE JUSTIFIQUE SU DILACIÓN.

Así las cosas, se advierte que a pesar de que las entidades han realizado actividades tendientes a conjurar la problemática ambiental por la que atraviesa el Municipio de Armenia y la descontaminación de sus quebradas entre ellas la de "San José o Zanjón Hondo", LA SALA OBSERVA QUE ÉSTAS NO SON SUFICIENTES SI SE TIENE EN CUENTA QUE, A LA FECHA NO SE DEMOSTRÓ QUE LOS PROYECTOS REALIZADOS HAYAN CULMINADO SATISFACTORIAMENTE.

(...)

Primero: CONFIRMASE la sentencia apelada.

Segundo: EXHORTASE a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO C.R.Q., para que acentúe sus funciones de asesoría, acometa de manera permanente el seguimiento necesario y haga uso de las herramientas legales a su disposición para presionar al Municipio de Armenia (Quindío) y a las Empresas de Servicios Públicos de Armenia E.P.A a realizar sin dilación las gestiones de todo orden con miras a solucionar a la mayor brevedad posible la carencia del sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas y evitar el incremento del daño al medio ambiente en el área de influencia de la quebrada "San José o Zanjón Hondo". (Destaca la Sala)

Dentro de los documentos aportados no se comprueba que los entes estatales competentes tuviesen definida y adoptada una medida definitiva y técnicamente adecuada para evitar la contaminación y/o vertimientos sobre la quebrada aledaña a la zona de expansión aludida.

En ese orden de ideas, no debe olvidarse que para la prosperidad de las pretensiones es menester demostrar con el material probatorio obrante en el expediente los elementos que configuran la falla del servicio u omisión administrativa, lo cual, en el *sub examine* no se configura ante la sola disparidad de criterios entre la parte demandante y la autoridad ambiental; postura interpretativa de la CRQ que como se expuso se encuentra debidamente justificada normativa y técnicamente.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
PROCESO: 63001-2333-000-2016-00101-00
DEMANDANTE: PROMOTORA ERRAGA S.A.
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

Así las cosas, la Sala no encuentra configurada una falla del servicio u omisión administrativa habida cuenta que el criterio expresado por la autoridad ambiental retiradamente a los interesados para efectos de no generar la etapa de concertación del proyecto radicado como "Ciudadela Las Flores", no encuadra en una interpretación arbitraria, sesgada o aislada del marco de sus funciones ambientales ni de la normativa aplicable al asunto, por el contrario, se enmarca dentro del *principio de precaución*³⁴ teniendo en cuenta que el proyecto al no haber examinado toda la zona de expansión delimitada como "La Maravilla I" en el POT y, consecuentemente, todos los impactos ambientales ni subsanado en las oportunidades las falencias encontradas y comunicadas era inviable que se abriera paso la etapa de concertación del plan. Por lo tanto, se despacharán desfavorablemente las pretensiones planteadas.

4.4. COSTAS

Finalmente, es del caso determinar la posibilidad de condena en costas, en atención a lo dispuesto por el art. 188 del CPACA, condena que recaerá en la parte vencida y serán liquidadas por la Secretaría de la Corporación. Las agencias en derecho de esta instancia, serán liquidadas por el Despacho del Magistrado Ponente, una vez ejecutoriada la presente providencia a través de auto posterior.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

³⁴ --El principio de precaución, que según la jurisprudencia se puede expresar con la expresión "in dubio pro ambiente", aparece recogido en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo y forma parte de la legislación colombiana a través de la Ley 99 de 1993. Además, la Corte Constitucional ha señalado que aunque hace parte del ordenamiento positivo, con rango legal, en todo caso "se encuentra constitucionalizado, pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (art. 266 CP) y de los deberes de protección y prevención contenidos en los artículos 78, 79 y 80 de la Carta" además de que se deriva del deber impuesto a las autoridades "de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente"⁶⁶. Con base en ese principio, por ejemplo, se ha declarado la constitucionalidad de la facultad de suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular "si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta". También a propósito de la norma que excluye determinadas zonas de la actividad minera (artículo 34 de la Ley 685 de 2001), la Corte Constitucional señaló que el principio de precaución debía ser utilizado por las autoridades "al estudiar y evaluar los métodos y sistemas de extracción." Igualmente el Consejo de Estado se ha referido a la importancia del principio de precaución para la toma de decisiones públicas referidas al medio ambiente, por ejemplo en los recientes fallos sobre la descontaminación del Río Bogotá y la protección de los cerros orientales de esta misma ciudad." CONSEJO DE ESTADO, C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA., once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014) Radicación No: 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL:
PROCESO:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

REPARACIÓN DIRECTA
63001-2333-000-2016-00101-00
PROMOTORA ERRAGA S.A.
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ -

RESUELVE:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda, por lo razonado en esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte accionante. La liquidación de las mismas se debe cumplir por la Secretaría de la Corporación, al tenor del artículo 366 del C.G.P. Las agencias en derecho de esta instancia, serán liquidadas por el Despacho del Magistrado Ponente, una vez ejecutoriada la presente providencia a través de auto posterior.

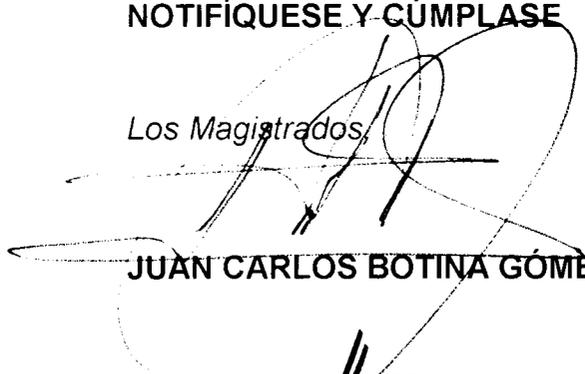
TERCERO: Desde ahora se autoriza la expedición de copias de la presente providencia con destino a las partes y a su costa, las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

CUARTO: En firme la sentencia, por Secretaría devuélvase a la parte actora el remanente de los gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI". Se dejarán constancias de entrega que se realicen.

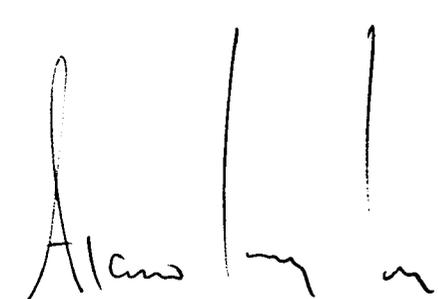
Este fallo se discutió y aprobó conforme consta en Acta N° 08 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ


RIGOBERTO REYES GOMEZ


ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO