



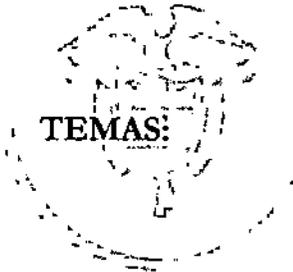
## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

### SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Armenia, ocho (08) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**Sentencia No. 064**



Rama Judicial

Consejo Superior de la Judicatura

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN

GENERAL - TRÁMITE DE LAS

República de Colombia MODIFICACIONES AL PLAN DE

ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE

LOS MUNICIPIOS - ZONA DE

DESARROLLO TURÍSTICO

PRIORITARIO

SEGUNDA

**INSTANCIA:**

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada MUNICIPIO DE MONTENEGRO contra la sentencia del 22 de septiembre de 2017 proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA en la cual declaró la nulidad del Acuerdo No. 010 del 26 de mayo de 2015 *“Por el cual se determina una Zona de Desarrollo Turístico Prioritario”*, expedido por el Concejo del Municipio de Montenegro; dentro del medio de control de NULIDAD ejercido por la PROCURADURÍA 209 JUDICIAL I AGRARIA DE ARMENIA<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Con base en los artículos 118 y 277 de la Constitución Política y en concordancia con el numeral 1 del artículo 38 del Decreto 262 de 2000.



## 1. ANTECEDENTES:

### 1.1. DEMANDA<sup>2</sup>:

Pretende la parte demandante la declaratoria de nulidad del Acuerdo 010 de mayo 26 de 2015, proferido por el Concejo Municipal de Montenegro Quindío, mediante el cual se determina una “zona de desarrollo turístico prioritario”, por violar el procedimiento de concertación ante la autoridad ambiental de conformidad con los artículos 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004.

Asegura la demandante que, el Acuerdo No. 010 de mayo 26 de 2015 fue expedido contrariando la siguiente normativa jurídica: artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política de Colombia; artículos 10 y 24 de la Ley 388 de 1997; Ley 902 de 2004; artículo 4 del Decreto 3600 de 2007; Decreto 2079 de 2003 y Decreto 4002 de 2004.

Fundamenta el concepto de violación en que el artículo 313 numeral 7 constitucional faculta a los Concejos Municipales para reglamentar los usos de suelo de su territorio, lo cual consiste en la expedición de los planes de ordenamiento territorial, planes que deben cumplir con los procedimientos establecidos en la ley, de acuerdo a la sentencia C-351 de 2009 de la cual hace mención en algunos apartes.

Señala que en principio podría afirmarse que el Municipio de Montenegro a través de su Concejo Municipal y en uso de sus facultades constitucionales, creó una zona de desarrollo turístico prioritario; sin embargo, este acto administrativo de carácter general obvió el trámite previo para la modificación del uso de suelo rural señalado en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, de tal manera que en la expedición del Acuerdo objeto de acción se vulneró el artículo 313 numeral

---

<sup>2</sup> Fol. 1 y 12.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

7 constitucional, al expedir el acto administrativo por fuera de los límites establecidos en la ley.

Hace cita de los artículos 10 y 24 de la Ley 388 de 1997, para indicar que el Concejo Municipal de Montenegro antes de la aprobación del Acuerdo 010 de 2015 debió comprobar que el ejecutivo municipal sí había agotado el procedimiento regulado en el artículo 24 de la Ley 288 de 1997, esto es, la concertación de la autoridad ambiental por cuanto la creación de una zona de desarrollo turístico prioritario, corresponde a un proceso de revisión general del plan de ordenamiento territorial al ser una modificación del uso del suelo del corredor de Montenegro – Pueblo Tapao; el cual indica que es un suelo rural que conforme al artículo 33 de la citada ley se define como “Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.”

Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Precisa que la determinación de una zona de interés turístico prioritario debe surtir el procedimiento de concertación y consulta del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta el artículo 7 del Decreto 4002 de 2004 que enuncia: todo proyecto de revisión y modificación del plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus componentes se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación prevista en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Infiere del artículo 2º de la Ley 902 de 2004 que modificó el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 que, se hace necesario agotar el trámite establecido por la norma para la modificación de los usos de suelo, consistente en la previa concertación con la autoridad ambiental, situación que no se dio para la expedición del Acuerdo 010 de 2015.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

Asimismo, señala que de acuerdo al artículo 4 del Decreto 3600 de 2007 el suelo rural del corredor Montenegro – Pueblo Tapao corresponde a la clasificación del suelo agrologico II y III, de tal manera que se clasifican como suelos de protección en suelo rural, por lo tanto no se permite actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que alteren o transformen su suelo actual, siendo necesario conservarlos y preservarlos por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, como lo conceptuó el Ministerio de Vivienda mediante comunicación de fecha 2 de octubre de 2013 dirigido a la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Trae a colación lo dispuesto en los artículos 1º y parágrafo del Decreto 2079 de 2003, los artículos 7 y 9 del Decreto 4002 de 2004, para advertir que la concertación con la autoridad ambiental señalada en esas normas, es el procedimiento previo exigido para determinar la viabilidad o no de la modificación del uso del suelo rural que en este caso particular obedeció a la creación de una zona de desarrollo turístico prioritario, permitiendo mediante el Acuerdo 010 de 2015 una actividad que no es compatible para esta clase de suelo.

Asegura que, debió adjuntarse al proyecto de acuerdo los documentos soportes para la aprobación por parte del Concejo Municipal, pero esto no se dio para la expedición del Acuerdo 010 de 2015 del Municipio de Montenegro.

Finalmente, expresa que los artículos 2º y 4º del Decreto 3600 de 2007 son claros en indicar que las áreas para la producción agrícola y ganadera y de recursos naturales, con una clasificación de suelo agroecológica I, II y II(sic), es una determinante ambiental (artículo 10 Ley 388 de 1997), significando esto que se deben respetar estas zonas para esos usos, es decir, que no es posible modificarlas.

De conformidad con los artículos 299 y 230 de la Ley 1437 de 2011, solicitó la suspensión provisional del Acuerdo 010 de 2015 con el fin de evitar la



construcción y operación de actividades no compatibles con esta clase de suelo las cuales provocarían un daño irreversible, argumentando la importancia de la concertación con la autoridad ambiental previo a la expedición de una acuerdo municipal que modifique el uso del suelo rural que cumple un fin determinado en la ley, cual es la producción agrícola, pecuaria, ganadera y demás recursos naturales de vital importancia de conservación.

## 1.2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 13 de mayo de 2016 (fol. 21<sup>3</sup> y 12<sup>4</sup>).
- Admisión de la demanda: 24 de mayo de 2016 (fol. 43 y rv).
- Notificación a la parte demandada: 26 de mayo de 2016 (fol. 44 a 47).
- Solicitud de coadyuvancia de Enrique Ochoa E. y J. Germán González R. a la parte demandada: 01 de junio de 2016 (fol. 48 a 117).
- Pronunciamiento frente a la medida cautelar: 02 de junio de 2016 (fol. 118 a 225) y coadyuvantes (fol. 157 a 225).
- Auto resuelve negar la solicitud de suspensión de los efectos del acto demandado: 20 de junio de 2016 (fol. 2 a 4 del Cdno. de Medida).
- Contestación de la demanda: 17 de agosto de 2016 (fol. 226 a 229).
- Traslado de las excepciones: 19, 20 y 21 de octubre de 2016 (fol. 237).
- Contestación a las excepciones: 21 de octubre de 2016 (fol. 238 a 245).
- Nueva solicitud de medida cautelar: 25 de octubre de 2016 (fol. 6 a 13 del Cdno. de Medida).
- Oposición a la medida: Coadyuvantes 27 de octubre de 2016 (fol. 14 a 20 del Cdno. de Medida) y Municipio 04 de noviembre de 2016 (fol. 22 a 26 del Cdno. de Medida).

<sup>3</sup> Según sello de presentación personal de la Dirección Seccional de Administración Judicial - Oficina Judicial.

<sup>4</sup> De acuerdo al Acta Individual de Reparto.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

- Solicitud de coadyuvancia por pasiva del Departamento: 22 de febrero de 2017 (fol. 249 a 261).
- Audiencia inicial: 28 de febrero de 2017 (fol. 262 a 267).
- Audiencia de pruebas: 23 de mayo de 2017 (fol. 268 a 270).
- Concepto del Ministerio Público: 02 de junio de 2017 (fol. 271 a 275).
- Alegatos de conclusión: los particulares coadyuvantes 06 de junio de 2017 (fol. 276 a 277); la parte demandada 08 de junio de 2017 (fol. 278 a 280); Departamento del Quindío en calidad de coadyuvante 08 de junio de 2017 (fol. 281 a 285) y parte actora 08 de junio de 2017 (fol. 286 a 292).
- Sentencia de primera instancia: 22 de septiembre de 2017 (fol. 294 a 306).
- Notificación de la sentencia: 25 de septiembre de 2017 (fol. 307 a 308).
- Recurso de apelación: 09 de octubre de 2017 (fol. 309 a 311).
- Concesión del recurso: 21 de noviembre de 2017 (fol. 315 a 316).
- Admite recurso de apelación y corre traslado para alegar: 29 de noviembre de 2017 (fol. 327 y rv).
- Manifestación de impedimento del Procurador 13 Judicial II Administrativo de Armenia: 06 de diciembre de 2017 (fol. 331).
- Auto acepta impedimento: 18 de enero de 2018 (fol. 335 a 337).
- Alegatos de conclusión: 12 de enero de 2018 Municipio de Montenegro (fol. 333 a 334).
- Concepto del Ministerio Público: no se pronunció al respecto (fol. 342).

### **1.3. RESPUESTA A LA DEMANDA:**

**1.3.1. MUNICIPIO DE MONTENEGRO<sup>5</sup>**, se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones denominadas:

---

<sup>5</sup> Fol. 226 a 229.



- *Inexistencia de vulneración del ordenamiento jurídico citado por la parte demandante* en la cual sustenta la tesis de que de las normas citadas por la parte demandante no se vislumbra obligación del ente territorial, en el sentido de tener que concertar con la autoridad ambiental el establecimiento de una zona de desarrollo turístico prioritario; además señala que no se allegó prueba alguna en la que se constata que la zona destinada para desarrollo turístico prioritario sea un “*área para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales*” y por otra parte, que en dichos terrenos se hayan autorizado actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual.

Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
Resaltando que contrario a lo dicho en la demanda, entre los objetivos específicos de la reglamentación para la zona de desarrollo turístico prioritario del corredor Montenegro – Pueblo Tápano, establecidos en el Decreto No. 094 del 29 de diciembre de 2015, están los de asegurar los recursos, propiciar la sostenibilidad integral ambiental y fortalecer el área rural y sus usos.

- *El acto administrativo cumple con la normativa especial sobre la materia*, en el que indica que para la determinación de la zona de desarrollo turístico prioritario el municipio recibió el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como consta en el oficio No. GPDST-2013-149 del 21 de mayo de 2013, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1558 de 2012, en la cual no se hace distinción sobre la clasificación del suelo en el cual pueda desarrollarse la misma.

- *El Municipio de Montenegro, Quindío concertó con la autoridad ambiental*, afirma que en el oficio No. SDE-269 del 12 de febrero de 2015 suscrito por el Alcalde Municipal se constata la concertación que tuvo con la Corporación Autónoma Regional del Quindío para la declaratoria de una Zona de Desarrollo Turístico



Prioritario, al cual dieron respuesta en Oficio de fecha 24 de febrero de 2015; lo cual es prueba del cumplimiento de la normativa citada por la Procuraduría en el escrito de demanda.

- *Acto administrativo expedido conforme a la normativa vigente y en debida forma*, señala que el Acuerdo No. 010 de 2015 cumplió con la normativa en que debió fundarse, al estar habilitado por el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución, y en la Ley 1558 de 2012.

- *Autonomía territorial del Municipio de Montenegro Quindío*, refiere que en desarrollo del principio de autonomía territorial consagrados en los artículos 1, 287, 313 numeral 7 de la Constitución Política y en las consideraciones de las Sentencias C-149 de 2010 y C-351 de 2009 sobre el tema, el municipio implementó la zona de desarrollo turístico prioritario como una iniciativa encaminada a fortalecer el área rural, el carácter agrícola de la zona, el desarrollo sostenible de las actividades y usos propios el suelo, manteniendo su participación y su especialización funcional en el balance territorial del municipio, promoviendo la apropiación colectiva y teniendo como estímulo la industria turística.

### 1.3.2. COADYUVANTES POR PASIVA:

Los ciudadanos ENRIQUE ALONSO OCHOA ESCOBAR y J. GERMÁN GONZÁLEZ RODRÍGUEZ se opusieron<sup>6</sup> a la pretensión de nulidad, al considerar que el Acuerdo No. 010 de 2015 es un aprovechamiento de los instrumentos legales ofrecidos por las Leyes 300 de 1996 y 1558 de 2012, especialmente el artículo 35 dentro del cual se encuentra inmerso el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política y en el que se autoriza a los Concejos Municipales previo visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para declarar una zona de desarrollo turístico prioritario (ZDTP) en su territorio o

---

<sup>6</sup> Fol. 157 a 159.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

parte de él; concluyendo del citado artículo 35 que solo son dos los actores quienes determinan dicha zona en el municipio, a saber el Ministerio y el Concejo Municipal; pues en ninguna parte exige la norma el visto bueno o la concertación previa con la autoridad ambiental.

Agrega que, la ZDTP hace parte de una de las acciones estratégicas del Subprograma 1.2 EN EQUIPO ORDENAMOS EL TERRITORIO del Acuerdo 007 de mayo 29 de 2012 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Montenegro para la vigencia 2012-2015.

El DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO<sup>7</sup>, hace especial énfasis en la importancia del turismo en la economía del departamento y cita el artículo 35 de la Ley 1558 de 2012 del que extrae las siguientes consideraciones: 1. En virtud a la Ley es posible determinar en los municipios Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario; 2. Que la autoridad competente para hacer dicha determinación es el Concejo Municipal en ejercicio de sus funciones establecidas en el artículo 313 de la Constitución; y 3. Que para la aprobación del proyecto de acuerdo por parte del Concejo, se requiere previamente el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Afirma que no exige la norma concertación con la autoridad ambiental, por lo que el Acuerdo demandado reúne todos los requisitos legales de forma y materia; máxime que la Oficina Asesora de Planeación de la CRQ manifestó que en virtud de la Ley es competente el Concejo de definir y delimitar las ZDTP previo el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y que su intervención se da de manera específica cuando se realicen actuaciones urbanísticas en la zona declarada y no frente al trámite administrativo

Con fundamento en lo anterior, concluye que el Acuerdo además de ser legal

<sup>7</sup> Fol. 249 a 255.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

tiene un objeto útil y conveniente, y que en todo caso la demandante omitió determinar y sustentar las causales de nulidad definidas en el artículo 137 CPACA; por lo que solicita no acceder a las pretensiones de la demanda.

#### **1.4. LA PROVIDENCIA RECURRIDA<sup>8</sup>:**

La Juez de instancia, dictó Sentencia en la cual declaró la nulidad del Acuerdo 010 del 26 de mayo de 2015 *Por el cual se determina una Zona de Desarrollo Turístico Prioritario* expedido por el Concejo del Municipio fundada en la tesis en que si bien la Ley 1558 de 2012 no dice nada respecto de la concertación que ha de hacerse para la declaratoria de la zona de desarrollo turístico prioritario, pues basta con el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo cierto es que como tal declaratoria trae como consecuencia la afectación del uso del suelo, ello conlleva a que el estudio normativo no se haga de forma aislada e independiente, sino que el mismo se armonice con las normas que sobre la materia tiene la legislación colombiana y bajo ese entendido, concluye que no se surtió el trámite correspondiente para la expedición del mismo.

Para el desarrollo de la tesis analizó el marco constitucional y legal para la conservación de los recursos naturales que se desprende desde los artículos 79 y 80 superiores, se desarrollan en la ley 99 de 1993, para luego estudiar el marco jurídico de las zonas de desarrollo turístico prioritario, dentro del cual citó los artículos 35 de la Ley 1558 de 2012; 5, 9, 11, 12, 15, 24 y 28 de la Ley 388 de 1997, y el 4º del Decreto 3600 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas.

De acuerdo lo anterior, considera que en el caso concreto el Acuerdo demandado al desarrollar las acciones estratégicas del Plan de Desarrollo del Municipio, específicamente el subprograma 1.2 del Acuerdo 007 del 29 de mayo de 2012,

---

<sup>8</sup> Fol. 294 a 306.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

ordenando en el artículo quinto incorporar tal modificación al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montenegro, resultan ser normas complementarias y por tanto la declaratoria de desarrollo turístico prioritario del corredor Montenegro – Pueblo Tapao debe guardar una estrecha relación con el plan de ordenamiento, dado que lo que se reglamenta a través de ambos es el uso del suelo.

Partiendo del alcance señalado en la Ley 1558 de 2012, afirma la operadora jurídica de primera instancia que al afectarse el uso del suelo con zonas de desarrollo turístico prioritario se hace necesario, como lo afirmó el Ministerio Público, mirar de manera armónica y sistemática el conglomerado normativo que contiene la reglamentación respectiva, dentro del cual se encuentra el principio de participación y concertación consagrado en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 que determina que la concertación deberá fomentarse en todas aquellas actividades que conforman la acción urbanística y que están a cargo de las administraciones locales, a través de la participación de sus pobladores y de los organizadores.

En ese orden, asevera que se trata de una modificación al Plan de Ordenamiento Territorial que conlleva al sometiendo de los parámetros señalados en el numeral 4º del artículo 28 de la misma norma, modificado por el artículo 2º de la Ley 902 de 2004, que impone que las revisiones del plan de ordenamiento estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, que a su vez exigen la necesidad de someter a consideración de la autoridad ambiental el ajuste; regla que dice estar ratificada en el artículo 7º del Decreto 4002 de 2004 y en el artículo 1 del Decreto 2079 de 2003.

Adicionalmente, recordó que según los extremos de la litis se afirmó que el suelo rural del corredor Montenegro – Pueblo Tapao corresponde a una clasificación de



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

suelo agrológico II y III, y dado que no fue desvirtuada ni controvertida advierte que no se pueden autorizar actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación del uso del suelo actual, según lo signado en el artículo 4° del Decreto 3600 de 2007.

**1.5. LA APELACIÓN<sup>9</sup>:**

La parte demandada interpuso el recurso de apelación manifestado que, es errónea la consideración de la *A quo* al señalar que deben aplicarse requisitos adicionales que no se encuentran contenidos en la norma especial que corresponde a la Ley 1558 de 2012, en la cual solo se exige la aprobación o visto bueno por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, requisito que afirma probó haber agotado el Municipio de Montenegro con el oficio No. GPDST-2013-149 del 21 de mayo de 2013.

En ese orden, contradice que se infrinjan los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, dado que esta norma es anterior la cual bajo la perspectiva establecida en el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 no es aplicable; además porque dicha ley sirve de fundamento a la creación y modificación de los planes de ordenamiento territorial y no para la creación de las zonas de desarrollo turístico prioritario. En consecuencia acusa al fallador de primera instancia de errar en el ejercicio de subsanación del acto demandado, ya que lo confrontó con una norma diferente a la aplicable al caso, esto es, el artículo 35 de la Ley 1558 de 2012 que por disposición de legislador tiene por objeto el impulso del turismo y en aras del mismo la facilitar la creación de las zonas de desarrollo turístico prioritario e imponer como único requisito el visto bueno por parte del Ministerio del sector.

Insiste el Municipio en la autonomía y competencia que tienen los Concejos para reglamentar el uso del suelo y para la creación de la zona de desarrollo turístico prioritario dada en la Ley 1558 de 2012; por lo cual considera que el fallo

---

<sup>9</sup> Fol. 309 a 311.



*Jurisdicción Contenciosa*

*Administrativa*

transgrede la autonomía territorial establecida en los artículos 1 y 313 superiores; concluyendo que su actuación es legítima de acuerdo a la ley, razón por la solicita revocar la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad del acto objeto del presente control judicial y en su lugar reestablecer la legalidad del mismo a la correcta aplicación de las normas que rigen el caso en debate.

## 1.6. ALEGATOS DE LAS PARTES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

**LA PARTE DEMANDADA**, presentó en término sus alegatos conclusivos<sup>10</sup> en donde reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

**LA PARTE DEMANDANTE**, no hizo uso del derecho a alegar de conclusión<sup>11</sup>.

Consejo Superior de la Judicatura

**EL MINISTERIO PÚBLICO**, mediante auto del 18 de enero del presenta año<sup>12</sup>, se aceptó el impedimento manifestado por el Procurador 13 Judicial II Administrativo de Armenia delegado a este Tribunal, lo cual se puso en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación; sin embargo, se guardó silencio<sup>13</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de las apelaciones interpuestas en el presente medio de control de Nulidad, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

No se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que

<sup>10</sup> Fol. 333 a 334.

<sup>11</sup> Según constancia secretarial visible en el folio 342.

<sup>12</sup> Folio 335 a 337 *rv*.

<sup>13</sup> Según constancia secretarial visible en el folio 342.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

se procede a decidir el fondo del asunto.

## 2.1. DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO:

Pretende la parte demandante se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Acuerdo 010 de 26 de mayo de 2015 *POR EL CUAL SE DETERMINA UNA “ZONA DE DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO”*, expedido por el Concejo Municipal de Montenegro Quindío, que dispone:

*“EL HONORABLE CONCEJO DEL MUNICIPIO DE MONTENEGRO DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, en uso de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994, artículo 18 de la Ley 300 e 1996, y la Ley 1558 de 2012 que la modifica,*

### ACUERDA

*ARTÍCULO PRIMERO: Declárese como “Zona de Desarrollo Turístico Prioritario” el corredor Montenegro – Pueblo Tapao de la siguiente manera:*

*Delimitase la Margen Izquierda del eje vial Montenegro – Pueblo Tapao y en paralelo, una cobertura de 1.00 metros o hasta el rio espejo, límite geográfico con el municipio de Armenia sin salirse de la jurisdicción del municipio de Montenegro, así mismo desde la cabecera municipal de Montenegro Quindío hasta la vía que de Pueblo Tapao conduce a Puerto Espejo.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Delimitase la Margen Derecha, el eje vial Montenegro – Pueblo Tapao y en paralelo, una cobertura de 1.000 metros desde la cabecera municipal de Montenegro Quindío hasta la vía que desde el Corregimiento de Pueblo Tapao conduce a Once Casas.*

*ARTÍCULO TERCERO: Los predios que estén inmersos en las áreas antes descritas, quedaran dentro de la Zona de Desarrollo Turístico Prioritario cubriendo el total del predio de acuerdo al área que indique su ficha catastral.*

*ARTÍCULO CUARTO: Establézcase un plazo hasta el día 31 de Diciembre del año 2.015 a la Administración municipal para la reglamentación de la zona de desarrollo turística prioritaria Montenegro – Pueblo Tapao.*

*ARTÍCULO QUINTO: El presente acuerdo será incorporado al plan de*



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

*Ordenamiento Territorial del Municipio de Montenegro Quindío.*

*ARTÍCULO SEXTO: Copia del presente acuerdo con sus anexos, será enviado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por parte de la administración municipal.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación sanción y publicación; y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

*(...)"*

## 2.2. PROBLEMA JURÍDICO:

Con fundamento en los anteriores planteamientos, entra la Sala a dilucidar el siguiente problema jurídico:

Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura

¿La declaratoria de "Zona de Desarrollo Turístico Prioritario" requiere de la aprobación de la autoridad ambiental de que trata el trámite previo de concertación y consulta previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 para los planes de ordenamiento territorial y sus revisiones, por corresponder a una modificación del uso del suelo?

De conformidad a lo expuesto, pasará la Corporación a decidir de fondo el asunto y conforme al problema jurídico planteado, abordará los siguientes temas: 1. El ordenamiento territorial en general. 2. Trámite de las modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios. 3. El caso concreto.

## 2.3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GENERAL:

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



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

El legislador, en ejercicio de las funciones consagradas en los artículos 150 numeral 21 y 334 de la C.P., ha expedido leyes que regulan el tema del uso de los suelos y el ordenamiento territorial de los municipios, desarrollando una serie de trámites y requisitos que se deben realizar por parte de los entes territoriales municipales para la adopción de la importante herramienta de desarrollo local como son los Planes de Ordenamiento Territorial. Estos, por su relevancia en la administración del municipio y conforme a las normas que más adelante se discriminarán, posee un trámite en donde deben intervenir las autoridades locales (iniciativa del Alcalde Municipal) quien debe previamente contar con el aval del Comité Territorial de Planeación, de la autoridad ambiental con competencia en el correspondiente municipio y la debida socialización ante la comunidad en general.

Ello se puede inferir de la lectura integral de las normas constitucionales ya mencionadas, y en las Leyes 136 de 1994, 388 de 1997, los Decretos 919 de 1989, 4002 de 2004, algunas de las cuales fueron citadas por la demandante, y adicionalmente, de la Ley Orgánica 152 de 1994<sup>14</sup> y el Decreto 898 de 1998, entre otros.

Conforme a las anteriores normas, cada municipio deberá adoptar un Plan Básico de Ordenamiento Territorial<sup>15</sup> como instrumento básico de desarrollo del municipio.

Para la CORTE CONSTITUCIONAL, la función del ordenamiento territorial:

*“...comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un*

<sup>14</sup> El inciso 2 del artículo 41 de esta ley, consagra sobre el tema: *“Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.”*

<sup>15</sup> Lo anterior, atendiendo lo consagrado en los artículos 9 de la Ley 388 de 1997 y 12 del Decreto 879 de 1998, dado que Montenegro posee una población superior a 30.000 e inferior a 100.000, conforme al censo 2005 (39.784 habitantes) y para el 2020 una población proyecta de 41.996. Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/ProyeccionMunicipios2005\\_2020.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls)



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

*determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.*"<sup>16</sup> (Negrilla utilizada por la Sala para resaltar)

Todo lo expuesto, como planteamiento general de esta importante herramienta de la administración territorial, pasando a desarrollar el tema del trámite en su adopción.

#### 2.4. PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL PARA LA DECLARATORIA DE ZONA DE DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO

Debe en primer lugar, resaltarse que la Constitución Política de 1991 desde su artículo 1º establece como principios estructurantes del Estado Colombiano la autonomía de sus entidades territoriales y la descentralización. Estos principios le otorgan según Hernández (2007) viabilidad a otros que la Carta consagra en la categoría de fundamentales, como el Estado Social de Derecho, la democracia participativa y pluralista, el respeto a la dignidad humana, la prevalencia del interés y la promoción de la prosperidad general<sup>17</sup>.

Seguidamente en el artículo 287 de la misma carta se dispone que:

*“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-795 de 2000.

<sup>17</sup> Hernández Becerra, Augusto. (2007). *Ordenamiento y desarreglo territorial*.64 / temas de derecho público. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Página 171.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales.”*

La Corte Constitucional, ha expresado que se trata de dos principios –Unidad del Estado y de autonomía de las entidades territoriales- que en el plano constitucional guardan especial correspondencia, aunque originan tensión que debe ser resuelta mediante su armonización o equilibrio, lo cual en principio corresponde al legislador en ejercicio de su potestad de configuración normativa<sup>18</sup>, mediante el establecimiento de limitaciones recíprocas en la distribución de competencias o por medio de la articulación de estas competencias.

La Corporación Constitucional frente al alcance del principio de autonomía, expone:

*“Por ello la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311). De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial.*

...

*4- La autonomía no se agota entonces en la facultad de dirección política pues las entidades territoriales no solamente tienen derecho a gobernarse por autoridades propias sino que deben, además, gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta un poder de dirección administrativa (CP. art. 287). La autonomía está además ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuales son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo (CP art. 1º, 2º y 3º). El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada*

<sup>18</sup> En relación con los límites del legislador en materia de distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, ver entre otras, la sentencia C-173 de 2009.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

*entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad.*

*5- Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.”<sup>19</sup>*

La garantía institucional, así expuesta, encuentra además expresión y sustento en dos principios constitucionales: la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CP arts. 288 y 311). El primero de ellos es desarrollo del principio democrático, ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos.

República de Colombia

El principio de subsidiariedad, reconoce el papel primordial del municipio como entidad eje de todo el ordenamiento. Según este principio, las instancias superiores de autoridad sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para hacerlo; como lo señala la Corte Constitucional, cuando indica que “el principio de subsidiariedad consiste en que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que estos asuman el ejercicio de esas competencias”<sup>20</sup>.

En materia de declaratoria de zonas de desarrollo turístico prioritario el artículo 35 de la Ley 1558 de 2012<sup>21</sup>, modificatorio del artículo 18 de la Ley 300 de 1996;

<sup>19</sup> Corte Constitucional C-535 de 1996. Exp. D-1239 del 16 de octubre de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, Actor: Adelaida Ángel Zea.

<sup>20</sup> Ver sentencia C 1051 de 2001.

<sup>21</sup> “Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.”; publicada en el Diario Oficial No. 48.487 de 10 de julio de 2012.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

autoriza a los Concejos Distritales o Municipales, previo el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a su determinación en los siguientes términos:

*ARTÍCULO 35. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 300 de 1996, adicionándole un segundo párrafo, el cual quedará así:*

*“Artículo 18. Desarrollo turístico prioritario. Los Concejos Distritales o Municipales previo el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o a solicitud de este Ministerio, en ejercicio de las facultades consignadas en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, determinarán las Zonas de Desarrollo Turístico prioritario, que producirá los siguientes efectos:*

*1. Afectación del uso del suelo para garantizar el desarrollo prioritario de actividades turísticas. El uso turístico primará sobre cualquier otro uso que más adelante se decrete sobre tales áreas, y que no sea compatible con la actividad turística.*

*2. Apoyo local en la dotación a esas áreas de servicios públicos e infraestructura básica, de acuerdo con los planes maestros distritales o municipales.*

*PARÁGRAFO 1o. De conformidad con lo establecido por el artículo 32, numeral 7 de la Ley 136 de 1994, los Concejos Distritales o Municipales, podrán establecer exenciones sobre los tributos de su competencia en las zonas de desarrollo turístico prioritario.*

*PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Fondo Nacional de Turismo, apoyarán con acciones de promoción y competitividad las áreas declaradas por los Concejos Distritales o Municipales como Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario”.*

Del anterior artículo se advierte que, la autorización dada a los Concejos para dicha declaratoria, es concedida en ejercicio de las facultades consignadas en artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política<sup>22</sup>, es decir, que deviene de la competencia otorgada para reglamentar el uso del suelo en el municipio; ello lo reafirma la misma norma al contemplar como efecto que se producirá con la determinación de la zona de desarrollo turístico prioritario la “afectación del suelo”; en tanto, con esta decisión se destina esa parte del territorio para el desarrollo de

<sup>22</sup> “ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

...

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

(...)”.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

actividades y procesos de ocupación preponderantemente turísticas o relacionadas con la prestación de servicios turísticos, que a su vez presentan diferentes implicaciones sobre el suelo.

En este orden de ideas, la figura de determinación de zona de desarrollo turístico prioritario es un instrumento político administrativo de orientación del desarrollo local y de intervención en los usos del suelo, por lo que se puede afirmar que el mismo constituye una acción urbanística conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, que dispone:

**ARTICULO 8o. ACCIÓN URBANÍSTICA.** *<Artículo corregido mediante FE DE ERRATAS contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997, el texto corregido es el siguiente:*

*La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

...

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

...

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

...

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

15. *<Numeral adicionado por el artículo 192 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.*

**PARÁGRAFO.** *Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley.*" (Resaltado de la Sala)



Concordante con lo expuesto en la precitada disposición, el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 determina que los planes de ordenamiento territorial contienen además de un componente general, uno urbano y uno rural, este último constituido entre otras cosas por la determinación de la conveniente utilización del suelo; el cual es definido por el artículo 14 de la misma norma en que se dice que es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 15 de la misma Ley 388 de 1997 tratándose de suelo rural la reglamentación del uso, ocupación y aprovechamiento del suelo y la definición de su naturaleza deben quedar establecidas en el plan de ordenamiento territorial, dentro de las normas urbanísticas estructurales –las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan-, y en ese sentido su modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados; o dentro de las normas urbanísticas generales –siempre que deban incorporarse al programa de ejecución de que trata el artículo 18 de la citada ley, o que requieran ser ejecutadas en el corto plazo y todas-.

En igual sentido, establece el artículo 20 *ibídem* que *“Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo.”*

Sobre la competencia para reglamentar el uso del suelo de las autoridades estatales



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

respecto de los aspectos ambientales, el H. Consejo de Estado<sup>23</sup> ha precisado que:

*“... la facultad de reglamentar no es otra que la de desarrollar el contenido de una norma superior, para su debida aplicación. En este sentido, los reglamentos que expidan los concejos municipales deben adecuarse a disposiciones superiores, entre ellas las que expidan el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, lo que se patentiza con lo dispuesto en el artículo 59 del mismo Código de Régimen Municipal, según el cual las modificaciones de esos mismos reglamentos se harán “con sujeción a los criterios y orientaciones generales establecidas al respecto, tanto por los planes de desarrollo departamental como por las corporaciones de desarrollo donde están existan”.*

*Lo anterior es incuestionable porque la reglamentación de los usos de suelos en los municipios no es una cuestión aislada, sino que forma parte de la política ambiental colombiana; desde luego que el uso del suelo es parte del medio ambiente, el cual involucra factores como la flora, la fauna, la riqueza marina, los recursos hídricos, etc., y constituye un elemento prioritario, dentro de la Constitución, para la acción del Estado.”*

Rama Judicial

Por tanto, se puede concluir que la afectación del suelo con uso determinado como el turístico al igual que las demás categorías de usos debe ser reglamentado dentro del plan de ordenamiento territorial; y por tanto, para su modificación deberá someterse al procedimiento establecido para la aprobación del mismo, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 4° del artículo 28 de la Ley de Ordenamiento Territorial.

## 2.5. TRÁMITE DE LAS MODIFICACIONES AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS.

Es menester entrar a estudiar de manera concreta el tema del trámite en la adaptación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, que como se observa, se basa en una serie de principios de orden técnico, ecológico, ambiental, participativo, social, de planeación etc., por lo que su trámite resulta ser complejo, ante la trascendencia de este compendio normativo frente al desarrollo de los territorios.

Así se parte de la Ley 388 de 1997, disposición que en sus artículos 22, 23 y 24

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 12 de marzo de 1998. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa, Rad. 4302.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

consagran la participación en la adopción de estos planes, y en sus artículos 25 y 28, establecen el trámite para las revisiones de los mismos, normas estas que por su importancia para el caso concreto la Sala trae a colación:

*“Artículo 22°.- De la participación comunal en el ordenamiento del territorio. Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.*

*En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.*

*Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:*

*1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.*

*2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.*

*3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.*

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



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

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

Parágrafo.- En los municipios en los cuales no se formen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación de los respectivos departamentos podrán acometer su elaboración, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta Ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingominas y las áreas metropolitanas, para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales [CAR] autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia. Igualmente las oficinas de planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes, en la elaboración del plan.

Artículo 24.- Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

En los casos que la segunda instancia correspondiente al Ministerio del Medio Ambiente, este podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo.- La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

Artículo 25°.- Aprobación de los planes de ordenamiento. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

...

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



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución registrarán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado."

Las mentadas normas, han sido reglamentadas por las siguientes normas, que por su relación directa con el fondo de lo estudiado, la Sala resume, por su extensión:

#### Decreto 879 de 1998

En el mismo se regulan tres etapas para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, así: i) **Presentación (artículos 17 a 21)**: En esta etapa se planifica el ordenamiento territorial y este paso se soporta en el Documento técnico que deberá contener el desarrollo, la descripción y la aplicación de los



distintos procesos técnicos empleados para la formulación del Plan, incluyendo la planificación territorial del municipio o distrito en los tres (3) componente, general urbano y rural, sobre las cuales se soportan las definiciones y decisiones de ordenamiento que incorpora el Plan; planos generales, que corresponden a los documentos gráficos del Plan de Ordenamiento Territorial; la a gestión y financiación, que contiene la formulación y adopción de los instrumentos, y procesos de implementación del Plan; y por último el programa de ejecución, que define con carácter obligatorio las actuaciones que se realizarán en el corto plazo por parte de la administración municipal o distrital y expone las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables, los recursos respectivos y el esquema de gestión, financiación, ejecución y seguimiento de esas iniciativas en concordancia con el plan de inversiones del municipio o distrito.

**Formulación (Artículos 22 a 27):** Incluye una etapa preliminar de diagnóstico, formulación, instrumentos de implementación y seguimiento.

**Procedimiento de adopción (Artículos 28 a 31):** Con el fin de maximizar el principio de participación y el modelo democrático adoptado por Colombia, se define una etapa de concertación y consulta del Plan y para la aprobación del plan de Ordenamiento Territorial, se seguirá lo dispuesto por los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

#### **Decreto 4002 de 2004**

Consagra de forma expresa las modificaciones excepcionales a las normas urbanísticas con el fin de asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, las que pueden realizarse en cualquier momento a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación, las que se encuentran sujetas a todas las previsiones ya mencionadas (Artículos 7 y 8).



Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa

Se resalta en este punto, que la anterior norma, en concordancia con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, consagran la posibilidad de revisar, en cualquier tiempo, a iniciativa del Alcalde y con los estudios técnicos de soporte correspondiente, el Plan de Ordenamiento Territorial, y el artículo 5 del Decreto 4002 de 2004, que consagra la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial de manera excepcional por motivos de interés público, fuerza mayor o caso fortuito, es necesario interpretarla a la luz de la modificación introducida por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004 al artículo 28 de la Ley 388 de 1997, ya traída a colación, que posibilita revisar en cualquier tiempo, con los soportes técnicos, ecológico, de concertación con las demás autoridades ambientales y de planeación, y de consulta con la comunidad.

Disposiciones que reiteraba el artículo 1º del Decreto 2079 de 2003 que señala que en todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios.

Así las cosas, es menester concluir que el Concejo Municipal, en cualquier tiempo, a iniciativa del Alcalde Municipal, puede modificar el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, cumpliendo adicionalmente con todos los requerimientos técnicos, ecológicos, de concertación con las demás autoridades ambientales y de planeación, y de consulta con la comunidad, y cumpliendo con todos los requisitos previos ya estudiados.

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

## 2.6. EL CASO CONCRETO.

En el presente caso, se pretende la nulidad del Acuerdo N° 010 de mayo 26 de



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

2015 POR EL CUAL SE DETERMINA UNA “ZONA DE DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO”, con fundamento en que el acto viola las normas en que debería fundarse, porque *i)* se omitió el procedimiento de concertación ante la autoridad ambiental, de que tratan los artículos 24 de la Ley 388 de 1997, 1º del Decreto 2079 de 2003, 7 del Decreto 4002 de 2004; *ii)* no se adjuntó al proyecto de acuerdo los documentos soportes para la aprobación de la revisión del plan de ordenamiento señalados en el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004; y *iii)* el suelo rural del corredor Montenegro – Pueblo Tapao corresponde a la clasificación de suelo agrologico II y III categoría que de acuerdo al artículo 4º del Decreto 3600 de 2007 corresponde a suelo de protección.

En primer lugar, lo que se advierte de la lectura del acto demandado por medio del cual se determina una zona de desarrollo turístico prioritario -como ya se explicó-, es que se trata de una acción urbana que modifica el uso del suelo de ese terreno afectando el suelo rural al destinarlo primordialmente a la actividad turística cuando su uso principal es la producción agrícola, forestal, ganadera, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, tal y como se definió en artículo 4º del Plan Básico de Ordenamiento Territorial – Acuerdo No. 007 del 10 de septiembre de 2011<sup>24</sup>; en el que si bien se establece dentro del suelo rural del municipio de Montenegro una categoría denominada “1.1. ZONA DE DESARROLLO AGRO TURÍSTICO”, se prescribe que está corresponde a la señalada en el Plano General de la clasificación de usos de suelo. Pero además aclara que:

*“Adicionalmente un concepto emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expresa textualmente lo siguiente: ...“el agroturismo, por definición, no es una actividad sustitutiva de la labor agropecuaria, sino que la complementa, se puede deducir que los usos compatibles deben estar ligados necesariamente con los usos agropecuarios. No podría pensarse en usos distintos”.*

<sup>24</sup> Consultado en la página web oficial del municipio [http://www.montenegro-quindio.gov.co/Nuestros\\_planes.shtml](http://www.montenegro-quindio.gov.co/Nuestros_planes.shtml) Recuperado de: <http://montenegro-quindio.gov.co/apc-aa-files/61616336336165633366633030313165/acuerdo-pbot-n-007-sep-10-2011.pdf>



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

*Por lo anterior y en armonía con la Ley 300 de 2007, en las áreas señaladas en el plano general de la Clasificación del Suelo y definidas para uso agro turístico, no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso agropecuario actual.*

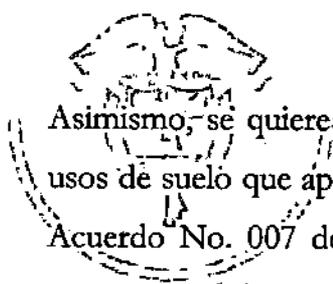
*Así mismo los suelos que según la clasificación del IGAC pertenezcan a las Clases Agrológicas I, II y III, y aquellas que sean necesarias para la conservación del agua y zonas forestales protectoras, y para el control de procesos erosivos, serán consideradas como Suelo de Protección dentro del PBOT del Municipio de Montenegro en los términos del Decreto 3600 de 2.007.*

*Para el desarrollo de estos suelos y dentro del Plan de implantación se deben realizar los siguientes estudios:*

CUADRO DE COORDENADAS ZONA DE AGRO TURISMO

NOTA: BASE SEGÚN PLANO SUMINISTRADO POR IGAC

Área = 1.371.236.00 m<sup>2</sup>



Rama Judicial

Consejo Superior de la Judicatura

Asimismo, se quiere con el acto demandado modificar la reglamentación de los usos de suelo que aparecen en el Acuerdo de revisión al PBOT de Montenegro – Acuerdo No. 007 de 2011-, en cuyo documento se clasificó los usos de suelo tanto para el área urbana como para la rural, suburbanas y suelo de protección, así:

### TITULO III DE LOS USOS DEL SUELO

ARTÍCULO 6: El artículo 19° del Decreto 113 de 2.000 quedará así:

ARTICULO 19. CLASIFICACION DE USOS DEL SUELO EN EL AREA URBANA.

*Los distintos usos se clasifican teniendo en cuenta el tipo de edificación que los alberga y la escala de cobertura, según las características físicas del espacio en el cual se llevan a cabo, es decir, la capacidad de soporte que tienen las construcciones para albergar un determinado uso y el cubrimiento que éste tenga dentro del Municipio.*

*La clase de artículo, producto o servicio que se ofrezca dentro de la edificación corresponde a la clasificación de actividades. Estas se restringen, regulan o condicionan en algunos sectores de acuerdo con su contexto específico y los objetivos planteados.*

*Los usos definidos para el Municipio de Montenegro se clasifican en:*



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

*Residencial  
Comercial  
De servicios  
Dotacional o de equipamientos colectivos  
Industrial.  
Protección ambiental  
Zona de Riesgo.*

*ARTÍCULO 7: El artículo 20° del Decreto 113 de 2.000 quedará así:*

**ARTICULO 20. CLASIFICACION DE LOS USOS DEL SUELO EN EL AREA RURAL**

- 1. Suelos para Producción agrícola, pecuaria o agroindustrial*
- 2. Suelos de protección (Forestal, Biodiversidad, Hídrica. etc.)*
- 3. Suelos de Manejo especial Agro turístico*
- 4. Suelo para vivienda campestre,*
- 5. Suelo de manejo especial parque del café.*
- 6. Suelo Rural de Equipamiento Institucional*
- 7. Suelo Agroindustrial dentro de área de producción agrícola. (Beneficiaderos etc.)*
- 8. Suelo para uso Recreacional.*

*ARTÍCULO 8: El artículo 21° del Decreto 113 de 2.000 quedará así:*

**ARTICULO 21. CLASIFICACION DE LOS USOS DEL SUELO EN LAS ZONAS SUBURBANAS.**

*Uso corredores de servicios rurales  
Uso Institucional  
Uso Agroindustrial  
Turismo  
Recreacional de alto impacto  
Forestal y Agroforestal  
Pecuario.*

*ARTÍCULO 9: El artículo 23° del Decreto 113 de 2.000 quedará así:*

**ARTICULO 23. CLASIFICACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO DE PROTECCION.**

*Los usos del suelo son los establecidos por el plan de manejo de la cuenca del Río La Vieja.*

*Jardines, y viveros  
Bosques y relictos*



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

Recuperación de cañadas  
Reservas naturales de la sociedad civil  
Parques ornamentales y didácticos  
Infraestructura de Servicios Públicos"

Por otra parte, el Acuerdo demandado declara el corredor Montenegro – Pueblo Tapao zona de desarrollo turístico prioritario, corredor que según lo establecido en el artículo 14 del PBOT, que modificó el artículo 30 del Decreto 113 de 2000<sup>25</sup>, está determinada como un área de conservación dentro de la zona de especial significancia ambiental, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 14: El artículo 30° del Decreto 113 de 2.000 quedará así:

ARTICULO 30. ZONAS DE ESPECIAL SIGNIFICANCLIA AMBIENTAL. Rama Judicial

Son aquellas áreas de manejo especial, de alta fragilidad ecológica y ecosistemas estratégicos que están en conflicto de uso por su destinación actual a actividades agropecuarias. Deberá ser objeto de atención prioritaria a través de proyectos de investigación, revegetalización, reforestación, recuperación y/o rehabilitación.

El municipio adelantará programas de relocalización de los asentamientos humanos ubicados en las áreas indicadas en éste Artículo, en concordancia con los Acuerdos que se expidan para el efecto.

A. ÁREAS DE CONSERVACIÓN. Se determinan las siguientes áreas:

(...)

#### USOS PERMITIDOS

Conservación de flora, recursos conexos, rehabilitación ecológica, investigación controlada, educación ambiental controlada.

#### USOS LIMITADOS

Aprovechamiento sostenible de especies forestales, ecoturismo

#### USOS PROHIBIDOS

Silvicultura, agropecuarios, industriales, urbanísticos, minería y actividades como: Talas, quemas, caza, pesca y vías carretables.

<sup>25</sup> "Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montenegro 2000-2006", expedido el 14 de noviembre de 2000, por el Alcalde en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política; el artículo 29 del Decreto ley 879 de 1998; al no haber sido aprobado por el Concejo el proyecto de acuerdo presentado.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

***Ecosistema del corredor Montenegro Pueblo Tapao, lo identificaremos como el conjunto de características visibles de este paisaje refiriéndose a la geoforma como pendientes longitudinales que se desprenden de la parte alta del corredor vial hasta la zona baja contra el río espejo línea en la cual se inicia la superficie transversal de la hoya del Quindío.***

En el mismo artículo se proponen como acciones en el área de influencia del corredor Montenegro – Pueblo Tapao dentro de las denominadas ZONAS DE PRODUCCIÓN ECONÓMICA - ÁREAS DE PRODUCCIÓN TURÍSTICA CON ÉNFASIS EN ECO Y AGROTURISMO, el ecoturismo y agroturismo, indicando frente a este último que lo conforman a la fecha la temática del Parque Nacional de la Cultura Cafetera, el parque de la familia (casco urbano); y 450 finca cafetaleras que han acondicionado sus viviendas con las exigencias modernas de alojamiento para brindarle a propios y extraños un espacio de integración con el entorno cafetero; un espacio de esparcimiento y cultura propios de la idiosincrasia de la región y que “Para la definición de su desarrollo se requiere la realización de Un(sic) Plan de Implantación para nuevos desarrollos o de Regularización para los existentes; serán delimitados por la Oficina de Planeación Municipal antes de su viabilidad y su formulación se deberá realizar durante la vigencia del PBOT.”

Cabe resaltar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en oficio GPDST-2013-149 del 21 de mayo de 2013<sup>26</sup>, si bien aprueba la declaratoria de la Zona de Desarrollo Turístico Prioritario -ZDTP al considerar que el municipio tiene todas las características para ello, claramente advierte que deberá hacerse “una vez se hayan surtido todos los procedimientos legales del orden municipal”; haciendo referencia en reglones anteriores del mismo documento a dicha iniciativa de ordenamiento del territorio mediante el cual el turismo primará sobre cualquier otra actividad económica, se reglamentará y se priorizará la provisión de bienes públicos por parte de la entidad territorial.

<sup>26</sup> Visible en el expediente en lo fol. 20 del cuaderno de medidas.



*Jurisdicción Contenciosa  
Administrativa*

En ese mismo orden, se destaca del oficio número ilegible del 24 de febrero de 2015 suscrito por el Jefe Oficina Asesora de Planeación del Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ<sup>27</sup>, en respuesta a la solicitud realizada por el Alcalde Municipal de Montenegro<sup>28</sup>, se aclaró que la competencia para determinar las áreas susceptibles de la definición y delimitación de Zona de Desarrollo Turístico Prioritario, previo visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; no obstante, indicó que:

*“Cabe resaltar, que toda decisión tomada sobre el territorio, debe estar motivada por el interés general, y sustentada con estudios que viabilicen las propuestas territoriales, y contar con criterios para su definición como: existencia de planta turística en el territorio municipal, localización de atractivos turísticos en su contexto, adecuados niveles de accesibilidad peatonal y vehicular, existencia de una aglomeración económica de soporte complementario, entre otras. A su vez, las ZONA DE DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO, deberán ser incorporadas al instrumento de planificación territorial municipal, en el afán de blindar la zona y generar mayores garantías para futuros inversionistas.*

República de Colombia

*Es de aclarar, que la injerencia de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, empieza, cuando se realizan actuaciones urbanísticas en la zona declarada, y más aún, si se encuentra en suelo rural; es en este momento, cuando se deberán surtir los trámites correspondientes ante la autoridad ambiental.  
(...)”*

De acuerdo a lo anterior, el Acuerdo No. 010 de mayo 26 de 2015 –acto demandado- al definir el uso específico y prioritario de una zona del territorio del municipio de Montenegro modificó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Municipio, y por ello debía someterse al procedimiento correspondiente a una revisión del mismo; además del requisito previo establecido en el artículo 18 de la Ley 1558 de 2012, esto quiere significar que el proyecto de acuerdo formalmente tenía que:

1. Surtir los trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

<sup>27</sup> Visible en el expediente en los fol. 89 y 90 C. Ppal. y 18 a 19 del cuaderno de medidas.

<sup>28</sup> Concepto sobre la autonomía del Concejo para discutir y aprobar la declaratoria de una Zona de Desarrollo Turístico Prioritario (fol. 88 C. Ppal. y 17 del cuaderno de medidas)



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

2. Cumplir las condiciones para la revisión y ajuste establecidas en esa Ley y en sus decretos reglamentarios.
3. Estar acompañado de los documentos enlistados en el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004 –disposición que fue unificada en el artículo 2.2.2.1.2.6.5. del Decreto 1077 de 2015<sup>29</sup>.
4. Contar con el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en caso en que no fuera el solicitante de la declaratoria de la Zona de Desarrollo Turístico Prioritario.

Ahora bien, obra en el expediente prueba de que el Acuerdo No. 010 de mayo 26 de 2015 por medio del cual se declara al corredor Montenegro – Pueblo Tapao margen izquierda y derecha del eje vial Montenegro – Pueblo Tapao y en paralelo como Zona de Desarrollo Turístico Prioritario, no surtió el trámite de consulta ante la autoridad ambiental; así lo certificó el Jefe Oficina Asesora de Planeación de la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ<sup>30</sup>, al señalar que:

*“PRIMERO: Que en la Corporación Autónoma Regional del Quindío no se ha surtido ningún proceso de concertación del componente ambiental relacionado con el proceso de declaratoria de la zona de Desarrollo Turístico Prioritario de Montenegro, Quindío*

*SEGUNDO: Que en la Corporación Autónoma Regional del Quindío no existe ningún documento técnico radicado por el Municipio de Montenegro, con fines de estudio y concertación.*

*TERCERO: La Corporación Autónoma Regional del Quindío no ha expedido ningún acto administrativo y actas en los que se haya plasmado el inicio del proceso de concertación, discusión del componente ambiental y la finalización del mismo, ya sea concertado o no, tal y como lo ordena la Ley 388 de 1997, el Decreto 4002 de 2004 y la Ley 99 de 1993.”*

Con fundamento en lo expuesto, se encuentra probada la irregularidad evidenciada por la parte actora en el proceso previo de concertación con la

<sup>29</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.” Vigente desde la su publicación en el Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015, según establecido en el artículo 3.1.2.

<sup>30</sup> Visible en el expediente en el folio 10 del cuaderno de pruebas.



*Jurisdicción Contenciosa*

*Administrativa*

autoridad ambiental que debió surtir el proyecto de determinación de la Zona de Desarrollo Turístico Prioritario; razón por la cual el cargo de violar las normas en las que se debía fundar debe prosperar, pues este no es un mero requisito formal, dado que se torna sustancial al afectar la participación de la autoridad ambiental como tema de importancia central dentro del ordenamiento del territorio en la legislación colombiana.

Por otro lado, se echa de menos la concertación con la comunidad, cuando en los casos en que se afecte el territorio debe soportarse en un amplio ejercicio de proceso de concertación, de tal manera que no se generen conflictos posteriores en el uso de suelos, pues los procesos de ordenamiento establecidos por la Ley 388 de 1997 conducen a que las comunidades locales decidan, como pudo suceder en este caso, que el turismo sea una de las alternativas de desarrollo, debido a que es importante tener en cuenta que las decisiones deben favorecerse los procesos participativos de la comunidad no solo como instrumento de legitimación del plan sino como única manera comprobada de generar compromiso de las diversas instancias.

Así las cosas, el acto en estudio, no cumple con los parámetros y pasos ya estudiados, incluyendo los documentos técnicos necesarios para su adopción, los componentes ambientales y de concertación con la autoridad de este tema, la concertación con el Comité Territorial de Planeación y la socialización del mismo, sin que existe prueba alguna de donde se pueda inferir lo contrario, no lo cual se encuentra desvirtuada la presunción legal del acto administrativo (artículos 88 y 89 del C.P.A.C.A.) correspondiendo desvirtuar dicha presunción a quien la alega<sup>31</sup>, lo

---

<sup>31</sup> En este sentido, la siguiente providencia: "En términos legales y de acuerdo con el régimen probatorio colombiano, le incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen" (artículo 177 del Código de Procedimiento Civil). De suerte que dicha norma, atribuye a las partes el deber de probar "actio incumbit probarum"; lo que conduce a concluir, que el acto acusado se considera ajustado a derecho, mientras que no se demuestre lo contrario, como eficazmente lo prescribe el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo." CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Sentencia del 31 de enero de 2008. REF: Expediente No. 73001-23-31-000-2002-01141-01 (1490-06).



que en efecto ha ocurrido, razones suficientes para **CONFIRMAR** la declaratoria de nulidad por violación a las normas en que debía fundamentarse.

### 3. CONCLUSIÓN

A guisa de conclusión, el Tribunal considera que en el presente caso, el acto administrativo demandado, violan las normas pretendidas por la parte actora dado que fue probado sin surtir los trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, razones suficientes por las que, realizado el juicio de legalidad concreto, es menester **CONFIRMAR** la sentencia recurrida que declaró la nulidad del Acuerdo N° 010 de mayo 26 de 2015 *POR EL CUAL SE DETERMINA UNA "ZONA DE DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO"*, por los cargos estudiados.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

#### FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMESE** la sentencia apelada proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA el 22 de septiembre de 2017, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

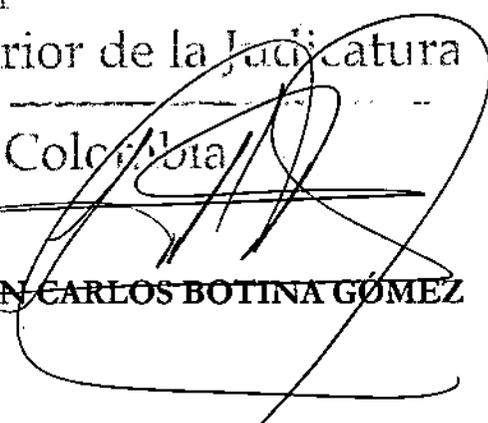


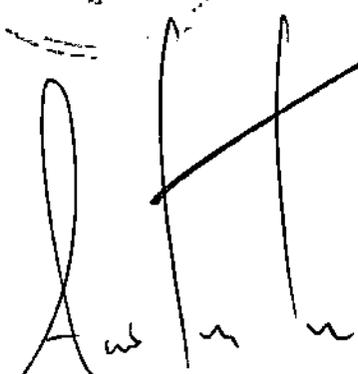
Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 08.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

  
Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
LUIS CARLOS ALZATE RÍOS  
República de Colombia

  
JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ

  
ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO