



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
ARMENIA – QUINDÍO

Armenia, veintidós (22) de septiembre del año dos mil diecisiete (2017)

Asunto: Sentencia No. **299**
Medio de control: Nulidad
Demandante: Procuraduría 209 Judicial 1 Agraria
Demandado: Municipio de Montenegro
Radicado: 63-001-3333-002-**2016-00421-00**

Agotadas las etapas previas, procede el despacho a clausurar la primera instancia mediante la presente sentencia, en el referido proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. ANTECEDENTES.

1.1. LO QUE SE DEMANDA.

La parte demandante, actuando como Agente del Ministerio Público, solicita que a través de este medio de control se declare la nulidad del Acuerdo 010 del 26 de mayo de 2015, proferido por el Concejo Municipal de Montenegro Quindío.

1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA.

Se deduce de lo expuesto que el Concejo Municipal de Montenegro, expidió el Acuerdo 010 del 26 de agosto de 2015 “Por el cual se determina una zona de desarrollo turístico prioritario”, con el cual en su sentir, se desconoce la importancia del uso del suelo desde el punto de vista ambiental y agropecuario, tanto en la producción de bienes y servicios ambientales como en la producción agrícola y pecuaria del territorio.

Aduce que el Concejo Municipal de Montenegro, si bien creó una zona de desarrollo turístico prioritario, en uso de sus facultades constitucionales, también lo es que en la expedición del acto

administrativo obvió el trámite previo señalado en la ley, vulnerando con ello normas constitucionales.

Indica que el Concejo Municipal, antes de la aprobación del Acuerdo aquí demandado debió comprobar que el ejecutivo municipal hubiese agotado el procedimiento regulado en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, esto es, la concertación con la autoridad ambiental, en atención a que la creación de una zona de desarrollo turístico prioritario debe someterse a un proceso de revisión general del plan de ordenamiento territorial al ser una modificación del uso del suelo del corredor Montenegro-Pueblo Tapao.

El corredor Montenegro-Pueblo Tapao es un suelo rural, el cual conforme al artículo 33 de la Ley 388/97, son suelos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad o por su destinación a usos agrícolas.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

1.3.1. Normas violadas.

- Art. 313-7 Constitución Política.
- Art. 10 y 24 de la Ley 388 de 1997
- Art. 2 de la Ley 902 de 2004.
- Art. 4 del Decreto 3600 de 2007.
- Art. 1º del Decreto 2079 de 2003.
- Art. 7, 9 del Decreto 4002 de 2004.
- Art. 2, 4 del Decreto 3600 de 2007.

1.3.2. Concepto de la violación.

Respecto del artículo 313-7 de la Carta Política, menciona que el Municipio de Montenegro a través del Concejo Municipal creo una zona de desarrollo turístico prioritario, pero que el acto administrativo que así lo dispuso obvió el trámite señalado en la ley, esto es, modificó el uso rural del suelo sin dar cumplimiento a lo regulado en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios de tal suerte que dicha actuación, como se dijo, vulneró la norma aquí mencionada.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, establece los determinantes de los planes de ordenamiento territorial y el artículo 24 Ibidem, señala las instancias de concertación y consulta que sobre los primeros deba hacerse con las autoridades ambientales de la localidad.

En atención a lo anterior, el corredor de Montenegro-Pueblo Tapao es un suelo rural que conforme al artículo 33 de la ley 388 de 1997, no es un suelo apto para el uso urbano por razones de oportunidad.

Explica que la determinación de zona de interés turístico prioritario debe surtir el procedimiento de concertación y consulta señalado en el artículo 24 Ibidem en concordancia con el artículo 7 del Decreto 4002 de 2004.

De la Ley 902 de 2004, destaca que el artículo 2º por medio del cual se modifica el artículo 2º de la Ley 388 de 1997, determina la vigencia y revisión de los planes de ordenamiento territorial y destaca que respecto del asunto que atañe este proceso, no se agotó la concertación con la autoridad ambiental.

Haciendo referencia al artículo 4º del Decreto 3600 de 2007, informa que el suelo rural del corredor Montenegro-Pueblo Tapao corresponde a la clasificación del suelo agrológico II y III, de tal manera que se clasifican como suelos de protección rural y por ello no es permitido actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que alteren o transformen su uso actual, siendo necesario conservarlos y preservarlos por su destinación de uso agrícola, ganadero, forestal o de explotación de recursos naturales.

Finalmente transcribe articulado del Decreto 2079 de 2003, decreto 4002 de 2004, concluyendo que deben respetarse las zonas para la producción agrícola y ganadera y de recursos naturales, pues así lo imponen las normas por ella citadas.

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La entidad territorial concurre en esta oportunidad a través de abogado, quien en su escrito de contestación (f.226-229), señala en síntesis lo siguiente:

En cuanto a los hechos, indica que la parte actora, no relaciona hechos.

De la pretensión única que se eleva, se opone a ella por cuanto considera que el acto administrativo atacado está concebido conforme a la normativa existente.

Propone como excepciones las siguientes:

Inexistencia de vulneración del ordenamiento jurídico citado por la parte demandante: Explica que de la comparación que se hace entre el

acto administrativo demandado con las normas superiores invocadas como violadas, no se desprende violación alguna o vulneración del ordenamiento jurídico, por cuanto en su sentir no existe obligación del ente territorial de concertar con la autoridad ambiental el establecimiento de una zona de desarrollo turístico prioritario.

De las demás normas citadas como vulneradas indica el togado que las mismas hacen referencia es a la concertación que deben hacer los entes territoriales respecto de los planes de ordenamiento territorial y que el acto administrativo demandado, no es de aquellos que contengan tal plan.

Añade que la actora no allega prueba siquiera sumaria de en donde se pruebe que la zona destinada para el desarrollo turístico prioritario sea un área destinada a producción agrícola o ganadera y de explotación de recursos naturales, por lo que las disposiciones que rigen la materia no son aplicables al caso concreto.

El acto administrativo cumple con la normatividad especial sobre la materia: Transcribe para el efecto el contenido del artículo 35 de la Ley 1558 de 2012 “por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, ley general de turismo, la ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones, para concluir que mediante oficio GPDST-2013-149 del 21 de mayo de 2013, se puede constatar el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, autoridad competente para la determinación de la zona de desarrollo turístico prioritario. Con ello indica que el ente territorial cumplió con su deber legal de informar al Ministerio reseñado.

Destaca que la Ley 1558 de 2012 en cuanto a la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario, no hace distinción sobre la clasificación del suelo en el cual pueda desarrollarse la misma.

El Municipio de Montenegro concertó con la autoridad ambiental: indica que aporta a estos legajos copia del oficio SDE-269 del 12 de febrero de 2015, suscrito por el alcalde de Montenegro donde se constata la concertación entre el Municipio y la autoridad ambiental local, misma que envió oficio de respuesta el 24 de febrero de la misma calenda, cumpliendo con ello el requisito exigido por la actora.

Acto administrativo expedido conforme a la normativa vigente y en debida forma: Insiste en que el acto administrativo enjuiciado fue expedido con forme a las normas en las cuales debía fundarse, esto es, de carácter tanto Constitucional como legal, por ello considera que la

actuación del Municipio está fundada en la norma legal vigente y que no es procedente por ello su anulación.

Autonomía territorial del Municipio de Montenegro: Después de hacer recuento normativo y jurisprudencial, menciona el togado que el Municipio demandado en desarrollo del principio de autonomía territorial que lo acompaña, implementó la zona de desarrollo turístico prioritario, con el fin de establecer mecanismos que garanticen la eficiencia de la estructura espacial rural hacia un turismo de clase mundial, mediante la apropiada asignación de usos de suelo, la óptima prestación de los servicios públicos, la implementación del equipamiento social, entre otros.

1.5. COADYUVANCIA

Mediante escrito allegado el 01 de junio de 2016, los señores ENRIQUE ALONSO OCHOA ESCOBAR y J. GERMAN GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, se hicieron parte en el proceso como coadyuvantes del Municipio de Montenegro, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones en atención a los argumentos que se resumen a continuación:

Indican que han aprovechados los instrumentos legales que se les han ofrecido a través de la expedición de la Ley 300 de 1996 y la 1558 de 2012, que la modificó para desarrollar un turismo organizado y reglamentado en el Municipio de Montenegro, tal como lo ha reconocido el Ministerio de Industria, comercio y turismo. Y sigue, es por ello que, después de tres años de consultas y cumplimientos legales el Concejo Municipal de dicho ente territorial, en apoyo a la exposición de motivos que hiciera el Alcalde de dicha localidad, aprobó la declaratoria de una zona de desarrollo turístico prioritario en el corredor Montenegro- Pueblo Tapao, mediante el Acuerdo 010 del 26 de mayo de 2015.

Consideran que no era necesaria la concertación con la autoridad ambiental pues tal requisito no se desprende del literal del artículo 35 de la Ley 1558 de 2012, pues los actores según esta disposición son el ente territorial y el Ministerio de Industria, comercio y turismo.

Por su parte el Departamento del Quindío, también se hace presente en este asunto, a través de apoderado judicial y en calidad de coadyuvante del Municipio de Montenegro y después de hacer una disertación sobre la actual situación turística a nivel departamental y local –Municipio de Montenegro-, proyecta su argumento hacia el futuro turístico tanto del municipio como del Departamento bajo el entendido que estas tierras son potencialmente atrayente para este tipo de mercado, aunado a los sitios

turísticos paisajísticos y construidos que ya hacen parte de nuestro patrimonio y que son cada vez más visitados por turistas nacionales y extranjeros.

Bajo esta evocación, señala que lo quiso la Corporación local del Municipio de Montenegro, al expedir el acto administrativo enjuiciado, no es más que el querer desarrollar el sector aledaño al Parque del Café, con el fin de potenciar esta zona con mas atractivos turísticos de altos estándares de calidad.

Haciendo entonces un análisis al artículo 35 de la Ley 1558 de 2012, concuerda con los argumentos expuestos por los coadyuvantes atrás referidos, bajo el entendido que solo para este tipo de actuaciones es necesario el visto bueno del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y no de la autoridad ambiental local, como erradamente lo solicita la Procuraduría demandante.

Añade a lo expuesto que la norma referida no ha sido declarada inconstitucional, ni tampoco inexecutable por el órgano competente, por que fácil resulta concluir que la misma produce efectos legales y por ende totalmente aplicable al caso que ocupa la atención del despacho.

Del acto administrativo enjuiciado resalta que el mismo se dio con apego a las normas legales vigentes y por lo mismo goza de presunción de legalidad por lo que no hay lugar a la declaratoria de nulidad deprecada por la parte actora.

No considera necesaria la concertación con la CRQ para la declaratoria de la zona turística prioritaria, toda vez que lo principal era tener el visto bueno del Ministerio de Industria, comercio y turismo, aval que en efecto se tiene y que sustenta el acto demandado.

1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1.6.1. Actor (f.290-292): Señala el Procurador que dentro del proceso se logró probar que el Municipio de Montenegro emprendió el proceso de declaratoria de Zona de desarrollo Turístico Prioritario sin agotar y sujetarse al trámite previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, toda vez que con ello se modifica el uso de suelo y por ende el Plan de Ordenamiento Territorial.

Añade que la concertación del componente ambiental es de obligatorio cumplimiento, tanto en el POT como en las revisiones y/o modificaciones de sus contenidos.

Expresa que no pueden ser de recibo los argumentos expuestos por el Municipio de Montenegro respecto del trámite especial para la declaratoria de zona de desarrollo prioritario, pues ello debe ser armónico con las demás normas que sobre la materia de cambio de uso de suelo tiene la legislación colombiana. Indica que los escritos que se enviaron entre Municipio de Montenegro y CRQ no pueden tenerse como concertación ambiental, toda vez que de su contenido no se deriva que se cumplieron los requisitos establecidos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Señala que la concertación ambiental es un proceso reglado que inicia con la radicación del documento técnico ante la entidad ambiental para que sea estudiado, en un término máximo de 30 días y es objeto de objeciones por razones técnicas, mismas que serán resueltas por el Ministerio del Medio ambiente.

Finalmente manifiesta que tanto el Municipio de Montenegro como la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, pretermitieron el requisito de concertación ambiental, razón por la cual debe declararse la nulidad del acto administrativo enjuiciado.

1.6.2 Entidad demandada (f.278-280): Insiste el togado en afirmar que las zonas de desarrollo turístico prioritario están reguladas por la Ley 1558 de 2012, por lo que no pueden exigirse más requisitos que los que están allí establecidos.

Aunado a lo anterior, indica que se probó dentro del proceso que el Municipio de Montenegro tiene el visto bueno del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para la determinación de la zona de desarrollo turístico prioritario, cumpliendo con los requisitos establecidos sobre la materia.

Así mismo indica que se allegó como prueba, el oficio enviado a la CRQ, mediante el cual se certifica que a la fecha de expedición del acto administrativo demandado se encontraba vigente la resolución 720 por medio de la cual se adopta los determinantes ambientales para el ordenamiento territorial de los municipios del Quindío, pero que la misma resulta superflua e inútil para los resultados del proceso, en atención a que los determinantes ambientales son utilizados para el control posterior de la autoridad ambiental y aclara que una cosa es la declaratoria de la zona

de desarrollo turístico y otra es el control posterior que deben ejercer las autoridades administrativas.

Del oficio No. E-POT-FOI-308 del 27 de marzo de 2017 indica que también resulta inconducente la prueba, en atención a que no determina la manera en que el acto administrativo acusado vulnera el ordenamiento jurídico.

Por los motivos expuestos, solicita se denieguen las súplicas de la demanda.

1.6.3. Los coadyuvantes (Personas Naturales) (276-277): Insisten en sus argumentos iniciales, esto es, que solo están aprovechando las bondades de la ley General de turismo, y las congratulaciones enviadas por el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, frente a las iniciativas que ha tenido la administración municipal respecto del turismo sobre la región.

Por lo anterior, indica que se oponen a la prosperidad de las pretensiones del señor Procurador, pues no se pueden desconocer las facultades que otorga la Ley 300 de 1996 y la Ley 1558 de 2012.

De las pruebas arrimadas al proceso hace referencia a ellas, indicando que no es necesaria la concertación ambiental requerida por el procurador en su demanda, pues basta el visto bueno del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para declarar una zona de desarrollo turístico prioritario.

Por ello solicita al despacho no acceder a las súplicas de la demanda.

1.6.4. Coadyuvante Departamento del Quindío (f.281-284): Después de hacer un recuento de lo dicho en la demanda y en la contestación de la misma, indica que el proyecto de acuerdo presentado por el Concejo Municipal de Montenegro se hizo con arreglo a lo señalado en la ley 1558 de 2012, la cual modificó la ley 300 de 1996.

De lo señalado en el artículo 35 de la norma señalada extracta que: (i) En virtud a la ley es posible determinar en los municipios de Zona de Desarrollo Turístico prioritario. (ii) que la autoridad competente para hacer dicha determinación es el concejo municipal en ejercicio de sus funciones, establecidas en el artículo 313 de la Carta política y (iii) que para la aprobación del proyecto de acuerdo por parte del Concejo Municipal, se requiere previamente solo el visto bueno del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Concluye de lo anterior, que no es necesaria la concertación alegada por el Procurador demandante y por ello no hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

Añade a lo anterior, que dicho Acuerdo fue objeto de revisión por el Departamento del Quindío, entidad que mediante auto del 03 de junio de 2016 señaló no advirtió dentro del acto administrativo en conocimiento la existencia de elementos que conllevaran a señalar la inconstitucionalidad o ilegalidad en el mismo por lo que dicto auto de revisión.

Así pues, considera que no son suficientes las pruebas arrimadas al proceso, para declarar la nulidad del acto administrativo demandado y por ello no se debe acceder a las súplicas del actor.

1.6.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (f.271-275): Después de hacer un recuento de los argumentos expuestos por cada uno de los actores y partes de este litigio, advierte como problema jurídico que ha de centrarse en determinar si hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo demandado, en atención a que no se agotó el procedimiento de concertación de asuntos ambientales y como respuesta al mismo señala que en efecto, allí debe llegar el fallo de este proceso, en atención a los razonamientos que se sintetizan así:

La falta de agotamiento de concertación previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, como causal de nulidad por falta de aplicación de las normas superiores en que debía fundarse, la funda en que el Municipio de Montenegro no dio cumplimiento para determinar la zona de desarrollo turístico prioritario el procedimiento de concertación ante la autoridad ambiental contenido en las disposiciones atrás mencionadas, además de los artículos 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004, 2-4 de la ley 902 de 2004.

Añade que el legislador ha establecido mediante las leyes 300 de 1996, y 1558 de 2012, la regulación relacionada con el turismo y que los concejos municipales, con el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrán determinar zonas de desarrollo turístico prioritario.

En atención a ello considera que este tipo de zonas, guardan estrecha relación con el ordenamiento territorial, dada la reglamentación del uso de suelos, por lo que es necesario acudir a aquella que regulan el plan de ordenamiento territorial.

Es por ello, que considera que toda afectación al uso del suelo, necesariamente debe agotar el procedimiento establecido en la ley 388 de 1997.

Explica que los artículos 24 y 25 de la ley 338 de 1997, regulan que para la formulación de del proyecto del plan de ordenamiento territorial, al igual que para la revisión o ajuste del mismo conforme al artículo 28 Ibidem, corresponde agotar los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de lo cual se destaca que es en este asunto era necesario someter las modificaciones del POT a consideración de la CRQ, respecto de los asuntos ambientales.

Por ello, considera que al existir una relación intrínseca entre el POT y las zonas de desarrollo turístico prioritario, lo correcto era haberse agotado la concertación con la autoridad ambiental del departamento, cosa que no sucedió en el presente evento, lo que conlleva a acceder a las súplicas del actor.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES.

Los presupuestos procesales del medio de control y de la demanda se hallan cabalmente satisfechos. No se evidencia inconveniente de ninguna naturaleza, en cuanto a la jurisdicción y competencia del Juzgado, la capacidad de las partes para comparecer, y el ejercicio del derecho de postulación.

2.2. DE LAS EXCEPCIONES.

Como quiera que las mismas enervan la pretensión del medio de control, serán evaluadas y resueltas con el fondo del asunto.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico que emerge en el presente asunto, se contrae a establecer si la determinación tomada por el Municipio de Montenegro respecto del corredor Montenegro-Pueblo Tapao como una zona de desarrollo turístico prioritario se tiene como una modificación al Plan de Ordenamiento Territorial y bajo ese entendido era necesario dar aplicación a los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, esto es, de concertar con la autoridad ambiental local dicha modificación, o, si por el contrario, el trámite que debe seguirse en estos casos es el señalado en la Ley 1558 de 2012 y no hay lugar a concertar modificación alguna.

2.4. TESIS DEL DESPACHO.

Para el despacho resulta claro que si bien la ley 1558 de 2012, nada dice respecto de la concertación que ha de hacerse respecto de 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 en este entendido, habrá de declararse la nulidad del acto administrativo demandado en atención a que no se surtió el trámite respectivo para la expedición del mismo.

2.5. DESARROLLO DE LA TESIS.

A. Marco constitucional y legal para la conservación de los recursos naturales

La Constitución Política de 1991, además de garantizar el derecho que todas las personas tienen a gozar de un ambiente sano (artículo 79), introduce el concepto de desarrollo sostenible al consagrar la obligación del Estado de “planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales” y prevenir los factores que ocasionen riesgos a su conservación o conduzcan a su deterioro (art. 80). La conservación de la biodiversidad tiene como finalidad última garantizar la calidad de vida de todos los habitantes del país.

Por su parte, la ley 99 de 1993 establece en su artículo 1, numeral 2: “La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible” y en su artículo 3 especifica: “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”

B. Marco jurídico de las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario.

Teniendo en cuenta que el litigio se contrae a establecer si para la declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Prioritario, es necesario agotar o no el procedimiento establecido en los artículos 24 y 25 de la

Ley 388 de 1997, sea lo primero traer a estos legajos el marco normativo de aquellas.

Así pues, la Ley 1558 de 2012 “*Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones*”, sobre este tema indica:

“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”*

C. Planes de Ordenamiento Territorial - POT y sus revisiones

Por su parte, la ley 388 de 1997, “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, establece en el artículo 5º el concepto de ordenamiento del territorio municipal y distrital, que es básico para el desarrollo armónico y planificado de los municipios, distritos y áreas metropolitanas, entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado. Dice así:

“Artículo 5º. Concepto. *El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos*

y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

La misma ley define, en el artículo 9°, el plan de ordenamiento territorial en los términos que se transcriben a continuación:

“Artículo 9°. Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la ley 152 de 1994¹, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define 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 (...)”.

El artículo 11 de la ley 388 de 1997 distingue los tres componentes de los planes de ordenamiento territorial en la siguiente forma:

“Artículo 11. Componentes de los planes de ordenamiento territorial. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

- 1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.*
- 2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.*
- 3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo”.* (Negrillas del despacho)

Respecto del componente general, el artículo 12 de la citada ley indica su contenido, del cual cabe destacar lo siguiente:

¹ El artículo 41 de la ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo” dispone lo siguiente:

“Artículo 41. Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaria y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

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.”

“Artículo 12. Contenido del componente general del Plan de Ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

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

(...)

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1° de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:

(...)

2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

(...)”.

Ahora bien, el plan de ordenamiento territorial puede ser objeto de revisiones o modificaciones, materia que ha sido objeto de regulación por diversas normas como se indica a continuación:

1. El artículo 15 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la ley 902 de 2004, establece en su numeral 1° la posibilidad de modificación de las normas urbanísticas **estructurales** (que comprenden las que clasifican y delimitan los suelos) adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano, modificación que *“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”.*

2. El numeral 2° del citado artículo 15 establece, respecto de las normas urbanísticas **generales**, que incluyen los usos e intensidad de usos del suelo, la posibilidad de su revisión y actualización, en razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano. También establece, a iniciativa del alcalde, la posibilidad de su revisión parcial conforme a los motivos generales que señalen esas mismas normas.

3. El artículo 28 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004, establece la vigencia y revisión del plan de ordenamiento territorial y señala lo siguiente:

a. La vigencia del contenido estructural del plan es de largo plazo, entendido este “**como mínimo**” el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

b. La vigencia del contenido urbano es de mediano plazo, mínimo el término de dos (2) períodos.

c. La vigencia del contenido urbano de corto plazo y los programas de ejecución es como mínimo el término de un (1) período.

Agrega la norma que el plan debe establecer las condiciones que ameritan su revisión, la cual se someterá al mismo procedimiento previsto para su aprobación, y señala los factores en los que deberá sustentarse.

Finalmente el numeral 5° de la norma en cita dispone que “*Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior*”.

De otra parte, el artículo 24 de la misma normativa, establece la obligación de concertación y consulta respecto de los planes de ordenamiento territorial, en los siguientes términos:

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 corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste 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.

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.*

Así mismo, el artículo 4º del decreto 3600 por el cual se reglamenta las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelos, donde se prohíbe actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración de su uso actual. Esta prohibición la establece en los siguientes términos:

Artículo 4°. *Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley:*

1. Áreas de conservación y protección ambiental. *Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:*

1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.

1.2. Las áreas de reserva forestal.

1.3. Las áreas de manejo especial.

1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. *Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3° del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal. (subrayas del despacho).*

3. Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural. *Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.*

4. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. *Dentro de esta categoría se localizarán las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos*

domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.

Deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente.

5. Áreas de amenaza y riesgo. Incluye las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

C. CASO CONCRETO

Se pretende en el presente asunto la nulidad del Acuerdo 010 del 26 de mayo de 2015 “Por el cual se determina una “Zona de desarrollo Prioritario”, por considerar que el mismo vulnera los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Por su parte tanto el Municipio de Montenegro, como los coadyuvantes por pasiva, expresaron en sus escritos de contestación, que el ente territorial cumplió con la ritualidad legal establecida para las zonas de desarrollo turístico prioritario, cual era el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y turismo, de conformidad con lo señalado en el artículo 35 de la Ley 1558 de 2012, sin que se hiciera necesaria la concertación con la autoridad regional ambiental.

Bien, para empezar, es preciso definir qué se entiende por zonas de desarrollo turístico prioritario. Así, una **zona de desarrollo turístico** prioritario es aquel destino que por sus capacidades, vocación y atractivos es viable de ser utilizada para atraer visitantes con fines **turísticos** y que de alguna manera no ha sido acondicionada para que viajeros puedan acudir a ella.

Ello nos remite necesariamente a examinar las políticas de turismo existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, encontrando que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de consuno con el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la “Política para el desarrollo del Ecoturismo, proponen que toda actividad que se realice en el campo del ecoturismo, tiene que estar basada en los siguientes principios, donde se destaca el de concertación y participación, mismo que es la fuente de discusión en el presente asunto:

1. **CONSERVACIÓN.** Según el cual, las actividades ecoturísticas deben obedecer a una labor de planificación, de ordenamiento y zonificación integral de las áreas en las cuales se realicen de tal manera que se mantengan los procesos ecológicos esenciales. Como quiera que el ecoturismo demanda una alta calidad ambiental, la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad es prioritaria.

2. **MINIMIZACIÓN DE IMPACTOS NEGATIVOS.** Según el cual, el desarrollo de las actividades ecoturísticas se realizará generando el mínimo impacto social, cultural, ambiental y económico; debe, por tanto, ir acompañado de instrumentos adecuados para su monitoreo y seguimiento y contar con la información necesaria para la toma acertada y oportuna de decisiones.

3. **APORTE AL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL.** Según el cual, las actividades ecoturísticas deben abrir espacios para que las comunidades regionales y locales se incorporen productivamente en los procesos de prestación de los servicios y en la conservación de los recursos naturales, de tal manera que los ingresos generados contribuyan a mejorar su calidad de vida y a ofrecer oportunidades a los actores de la región. Los entes nacionales y regionales apoyarán los procesos organizativos que se gesten en tal dirección.

4. PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN. Según el cual, las decisiones que se tomen en el campo del ecoturismo **deben ser concertadas y participativas de tal manera que ofrezcan un marco propicio para la resolución adecuada y equitativa de los potenciales conflictos, reconozcan diversas formas organizativas existentes y permitan incorporar las expectativas de los diferentes actores locales y regionales.** Dichas decisiones están ligadas con los temas del uso del territorio, la PET(7C-Def3 - 24-06-03 planificación turística, los estudios de mercado, la promoción y la prestación de los servicios turísticos.

5. **FORMACIÓN.** Según el cual el ecoturismo debe ser considerado como una oportunidad para brindar formación y sensibilización a los visitantes, a los empresarios y a las comunidades locales en torno al respeto por la naturaleza y por las diversas expresiones culturales; debe ser entendido y asumido como un turismo ambiental y socialmente responsable.

6. **ESPECIALIZACIÓN.** Según el cual el ecoturismo debe diseñar servicios y dirigirse a segmentos especializados, primando los criterios cualitativos sobre los cuantitativos en su operación; sin que llegue a ser excluyente, debe ser selectivo, prefiriendo aquel segmento de la población que sea respetuoso y sensible al medio ambiente y a las culturas locales.

7. **INTEGRACIÓN DE ESFUERZOS PÚBLICO-PRIVADOS.** Según el cual, el manejo de las áreas protegidas y de aquellas con vocación ecoturística debe constituir un ejemplo de integración de esfuerzos entre los sectores público y privado, en los diferentes niveles de organización institucional.

8. **RESPONSABILIDAD DE LOS EMPRESARIOS, DE LOS PROMOTORES E IMPULSORES DE LOS SERVICIOS.** Según el cual, las relaciones de los empresarios prestadores del servicio con los turistas se

regirán por los principios establecidos en el Código de Ética del Turismo, adoptado y promulgado por la Organización Mundial del Turismo; estos actores velarán para que el turista disponga de una información completa y responsable que fomente el respeto por los recursos naturales, culturales y sociales, para que reciba un trato equitativo y para garantizar, mediante unos servicios de calidad, la satisfacción del visitante.

9. INVESTIGACIÓN Y MONITOREO PERMANENTES. Los responsables de la operación del ecoturismo trabajarán para que, mediante la aplicación de indicadores, a través de sistemas eficientes de captura de datos y mediante el empleo de instrumentos técnicos de análisis, se produzca información suficiente, objetiva y oportuna para resolver problemas y facilitar la toma de decisiones atinentes al equilibrado manejo, conservación y uso de los recursos.

10. SOSTENIBILIDAD DE PROCESOS. Según el cual, todas las actividades ecoturísticas se regirán por los criterios del desarrollo sostenible entendido como aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. Los desarrollos ecoturísticos que se emprendan deben ser autosostenibles desde el punto de vista ambiental, cultural y financiero.

Ello conlleva a pensar necesariamente que los procesos de ordenamiento ambiental y planificación de las áreas sobre las cuales se va a desarrollar una actividad turística, deba realizarse en coordinación con las instancias nacionales y regionales, y en armonía con las políticas y normas existentes.

Y es aquí donde toma vital importancia el Plan y/o Esquema de Ordenamiento Territorial, en atención a que este se convierte en una oportunidad para orientar los procesos de ocupación en el territorio, en función de los asentamientos humanos y las actividades productivas, y, en general de las relaciones urbano-rural y urbano ambiental.

Así pues, la planificación del uso de la tierra es un elemento fundamental en el proceso de ordenamiento territorial municipal, en la medida en que permite identificar y seleccionar las mejores formas de utilización de la tierra y de distribución y localización de las actividades en el territorio.

Con base en lo dicho y revisados cada uno de los legajos que componen el expediente se encuentra que en efecto, el Municipio de Montenegro a través del Acuerdo 007 del 29 de mayo de 2012, adoptó el Plan de Desarrollo del Municipio, donde como subprograma 1.2., formula como acciones estratégicas *“Implementar normatividad y regulación de uso de suelo (restricciones o zonificaciones) para el logro de la visión municipal y sus*

estrategias de desarrollo territorial (protección de la frontera agropecuaria, zonas de desarrollo turístico prioritario, zonas de desarrollo especial)”.

En desarrollo de lo anterior, expide el cabildo Municipal, el Acuerdo 010 de 2015 –acto administrativo demandado- en donde se declara el corredor Montenegro –Pueblo Tapao como zona de desarrollo turístico prioritario (art. Primero) y en donde además se ordena incorporar tal modificación al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montenegro (art. Quinto).

Nótese entonces como de los dos acuerdos mencionados, surge una estrecha relación en tanto el uno (Acuerdo 010 de 2015) desarrolla las acciones estratégicas del primero (Acuerdo 007 de 2012) lo que conlleva a pensar que no podrían tenerse como normas aisladas, sino por el contrario la una es el complemento de la otra.

Bajo este entendido se tiene que la declaratoria de desarrollo turístico prioritario del corredor Montenegro –Pueblo Tapao, debe guardar una estrecha relación con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, dado que lo que se reglamenta a través de ambos es el uso de suelo.

En efecto, si se mira el artículo 35 de la Ley 1558 de 2012, se observa que ella contiene los siguientes alcances en su aplicación:

- 1- **La afectación del uso del suelo** para garantizar el desarrollo prioritario de las actividades turísticas. El uso turístico primará sobre cualquier otro uso de que más adelante se decrete sobre tales áreas y que 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.
- 3- De conformidad con lo establecido por el artículo 32-7 de la ley 136 de 1994, los concejos distritales o municipales podrán establecer exenciones obre los tributos de su competencia en las zonas de desarrollo turístico prioritario

Partiendo de este supuesto que la norma trae consigo, no queda duda para el despacho que al afectarse el uso del suelo cuando de zonas de desarrollo turístico prioritario se trata, es necesario, tal como lo indica el Ministerio Público, mirar de manera armónica y sistemática el conglomerado normativo que contiene la reglamentación respectiva.

Así, obsérvese como la política para el desarrollo del ecoturismo en Colombia, referida con antelación, señala que las acciones que se realicen en el campo del ecoturismo, deberán ajustarse a los principios allí señalados dentro del cual está el de participación y concertación, el cual es del siguiente tenor:

4. PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN. *Según el cual, las decisiones que se tomen en el campo del ecoturismo **deben ser concertadas y participativas de tal manera que ofrezcan un marco propicio para la resolución adecuada y equitativa de los potenciales conflictos, reconozcan diversas formas organizativas existentes y permitan incorporar las expectativas de los diferentes actores locales y regionales.** Dichas decisiones están ligadas con los temas del uso del territorio, la PET(7C-Def3 - 24-06-03 planificación turística, los estudios de mercado, la promoción y la prestación de los servicios turísticos.*

Principio que se encuentra consagrado en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, el cual determina que la concertación deberá fomentarse en todas aquellas actividades que conforman la acción urbanística y que están a cargo de las administraciones, locales, distritales y/o metropolitanas, a través de la participación de sus pobladores y de los organizadores.

Por su parte, el artículo 24 de la misma normativa impone la concertación y consulta como una instancia obligatoria que ha de surtirse antes de la presentación del proyecto del plan de ordenamiento territorial por parte del Concejo Municipal ante la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, cuando el mismo advierta asuntos ambientales, de acuerdo a lo dispuesto en la ley 99 de 1993, especialmente en lo señalado en el artículo 66.

Bien, queda claro entonces que todo plan de ordenamiento territorial deberá ponerse en consideración de la autoridad ambiental regional, cuando dentro del mismo se pretenda afectar el uso del suelo y ello implique aprovechamiento del recurso ambiental.

No obstante lo anterior, lo pretendido en la demanda no es la concertación previa al Plan de Ordenamiento Territorial, porque sobre este ya se surtió el trámite indicado en el artículo 24 y siguientes de la Ley 388 de 1997, lo que se busca es la revisión del Acuerdo 010 de 2015 dado que con la declaratoria de la zona de desarrollo turístico prioritario que allí se declara, se modifica en sentir de la parte actora, el Plan de Ordenamiento Territorial y en ese entendido deberá agotar el procedimiento establecido para el efecto.

Sobre el particular se indica en la demanda, que el Concejo Municipal del Municipio de Montenegro, antes de sancionar el Acuerdo 010 de 2015, hoy demandado, debió agotar el procedimiento regulado en el artículo 24 ibidem, en atención a que la declaratoria de zona de desarrollo turístico prioritario implica un proceso de revisión general del plan de ordenamiento territorial, convirtiéndose ello en una modificación al mismo.

Sin embargo, no sería factible en principio estudiar el Acuerdo 010 de 2015 a la luz del artículo 24 citado, porque no se trata en este asunto del estudio del Plan de Ordenamiento Territorial, sino de una modificación al mismo, el cual conlleva a que su estudio esté sometido a los parámetros señalados en el numeral 4º del artículo 28 Eiusdem, modificado por el artículo 2º de la Ley 902 de 2004, el cual conlleva necesariamente a lo señalado en la disposición ya mencionada.

En este sentido, el tenor de dicha norma reza:

Artículo 2º. El artículo [28](#) de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

(...)

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

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

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

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

Esta disposición permite aseverar una vez más la necesidad de someter a consideración de la autoridad ambiental los asuntos en cuya dinámica se vea inmersa el ajuste o afectación del uso del suelo, máxime cuando la afectación enunciada se hará sobre suelo rural.

En efecto, el trasliterado artículo 28, dispone, en suma que, el plan debe establecer las condiciones que ameritan su revisión **y someterse al mismo procedimiento previsto para su aprobación**, y señala los factores en los que deberá sustentarse.

Aunado a lo anterior y no menos importante, el artículo 7° del decreto 4002 de 2004, “*Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997*”, ratifica la regla de que **todo proyecto de revisión y modificación del POT o de alguno de sus contenidos debe someterse a las mismas instancias de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997 para la adopción del Plan**. Dice así:

“Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes”.

Finalmente el decreto 2079 de 25 de julio de 2003, reglamentario del artículo 12 de la ley 810 de 2003, corrobora las disposiciones legales citadas en cuanto a que las revisiones y ajustes a los planes de ordenamiento territorial deben cumplir las mismas etapas de concertación interinstitucional, consulta ciudadana y aprobación por parte del concejo municipal o distrital. En efecto, el artículo 1° dispone:

“Artículo 1°. Procedimiento para aprobar las revisiones. Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997.

Parágrafo. 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”.

Vale la pena indicar que aún cuando la ley 1558 de 2012, respecto de la declaratoria de las zonas de desarrollo turístico prioritario no exige de manera concreta y específica la concertación y consulta ante la autoridad ambiental local, lo cierto es que al modificarse y/o ajustarse el plan de ordenamiento territorial del municipio, para los efectos de que trata dicha normativa, se hace imperioso agotar, como ya se vio, el trámite previsto en los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997.

En orden a lo anterior, ante la falencia alegada por la Procuraduría Agraria de esta localidad y al encontrarse probada la misma tras el análisis aquí planteado, habrá de declararse la nulidad del Acuerdo 010 de 2015, por no haberse agotado el trámite que señala la misma, cuando de revisión y o modificación al plan de ordenamiento territorial se trata.

Pero más allá de los requisitos previos que ha de tenerse en cuenta para la revisión y/o modificación al Plan de Ordenamiento Territorial, cabe recordar a los extremos de la Litis que el suelo rural del corredor Montenegro –Pueblo Tapao, corresponde a una clasificación de suelo agrológico II y III, tal como lo expone la Procuraduría Agraria, afirmación que no fue desvirtuada no controvertida por ninguno de los actores pasivos en esta contienda, lo que implica, que, de acuerdo a lo signado en el artículo 4º del Decreto 3600 de 2007, en estos terrenos no pueden autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación del uso del suelo actual.

Así lo señala:

***Artículo 4º. Categorías de protección en suelo rural.** Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley:*

*1. **Áreas de conservación y protección ambiental.** Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección.*

Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:

1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.

1.2. Las áreas de reserva forestal.

1.3. Las áreas de manejo especial.

1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. *Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3° del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.*

3. Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural. *Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.*

4. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. *Dentro de esta categoría se localizarán las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.*

Deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente.

5. Áreas de amenaza y riesgo. Incluye las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad. (Subrayas por fuera del texto).

Así pues, a partir de la revisión normativa, y en especial a la luz de los artículos 28-4 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004, 1° del decreto 2079 de 2003, 7° del decreto 4002 de 2004 y 4° del Decreto 3600 se concluye que siendo la declaratoria del Corredor Montenegro –Pueblo Tapao como zona de desarrollo turístico prioritario, una modificación y/o ajuste al Plan de ordenamiento Territorial del Municipio de Montenegro, el proyecto de acuerdo debió surtir el procedimiento establecido en el artículo 28 de consuno con el artículo 24 y 25 de la ley 388 de 1997, referente a las instancias de concertación interinstitucional y consulta ciudadana.

Partiendo entonces de la fijación del litigio y el problema jurídico planteado en el presente asunto, se tiene que el Acuerdo 010 del 26 de mayo de 2015, fue expedido de manera irregular, esto es, sin cumplir las ritualidades establecidas en la legislación colombiana, que sobre modificaciones y/o ajustes sobre los Planes de Ordenamiento Territorial se tiene y por ello habrá de declararse la nulidad del mismo.

Para el despacho de consuno con el Ministerio Público, no basta el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 35 de la Ley 1558 de 2012, es decir, el visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, porque si bien no lo exige la norma en comento, lo cierto es que, al tratarse de una modificación y/o ajuste al uso del suelo, es necesario mirar el asunto bajo la óptica legislativa pero no de manera aislada, sino de forma armónica y sistemática.

C O S T A S

Teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control el despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida en juicio, por cuanto la finalidad de la misma es restablecer el orden jurídico, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Armenia, Quindío, Administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley,

R E S U E L V E :

PRIMERO: DECLARAR 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 de Montenegro.

SEGUNDO: Sin condena en costas en atención a la naturaleza del medio de control, de conformidad con lo señalado en el art. 188 del CPACA.

TERCERO: En firme este fallo, cancélese su radicación, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático de administración judicial siglo XXI y para su cumplimiento, expídase copia con destino a la partes, de esta providencia y de la eventual de segunda instancia, con las precisiones del Código General del Proceso y con observancia de lo preceptuado en el Decreto 4689 de 2005. Las copias destinadas a las partes, serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

CUARTO: Contra la presente decisión procede el recurso de apelación en los términos preceptuados por el artículo 247 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NINEYI OSPINA CUBILLOS

Juez

Dyaa