



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO

**Magistrado Ponente:  
LUIS CARLOS MARIN PULGARIN**

Armenia Quindío, trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

<b>Ref.</b>	Sentencia
<b>Medio de Control:</b>	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
<b>Demandante.</b>	Gobernador del Departamento del Quindío
<b>Demandado:</b>	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 – Municipio de Buenavista Quindío.
<b>Radicación:</b>	63001-2333-000-2021-00024-00
<b>Instancia:</b>	Única

**017-002-2021.**

### ASUNTO A RESOLVER

El Tribunal procede a dictar la sentencia en única instancia y que en derecho corresponda.

#### I. IDENTIFICACION DEL TEMA DE DECISIÓN

##### 1. PARTE DESCRIPTIVA

Mediante escrito presentado a través del Director de Asuntos Jurídicos, conceptos y revisiones de la Secretaría Jurídica y de Contratación del Departamento del Quindío, el señor Gobernador del Departamento del Quindío con base en las facultades que le confiere el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política y el numeral 8 del artículo 94 del Decreto 1222 de 1986, solicitó pronunciamiento del Tribunal en relación con las objeciones formuladas al Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Buenavista Quindío, *“POR MEDIO DEL CUAL SE INCORPORAN UNOS PREDIOS AL PERÍMETRO URBANO DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA, QUINDÍO Y SE LES ESTABLECE EL RÉGIMEN DE USOS Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO CON EL FIN DE PROMOVER EL DESARROLLO DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y USOS COMPLEMENTARIOS Y COMPATIBLES, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”.*

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

### **Objeto.**

- Revisar la validez del acto administrativo Acuerdo N° 018 del 07 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Buenavista Quindío, *“POR MEDIO DEL CUAL SE INCORPORAN UNOS PREDIOS AL PERÍMETRO URBANO DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA, QUINDÍO Y SE LES ESTABLECE EL RÉGIMEN DE USOS Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO CON EL FIN DE PROMOVER EL DESARROLLO DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y USOS COMPLEMENTARIOS Y COMPATIBLES, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”*, teniéndose en cuenta la actuación administrativa realizada por el Departamento del Quindío al respecto.

### **Razón, causa o fundamento de la pretensión.**

El demandante narró los siguientes supuestos:

1. El Concejo Municipal de Buenavista, en ejercicio de sus funciones, expidió el Acuerdo N° 018 del 07 diciembre de 2020, previamente identificado.
2. Copia simple del mencionado Acuerdo, fue recibido a través del correo electrónico de la Gobernación del Quindío, para su correspondiente revisión, el día 23 de diciembre de 2020.
3. Previa remisión a la Secretaría de Planeación Departamental por parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Conceptos y Revisiones Departamental, el día 13 de enero de 2021, el Jefe de Oficina de Desarrollo Territorial a través de concepto técnico N° SPDT 73.67.01.0032, expidió concepto negativo al referido Acuerdo N° 018 del 07 de diciembre de 2020.
4. De acuerdo con el análisis realizado por la dependencia, existen reproches al acto administrativo revisado, toda vez que no cumple con los parámetros establecidos en la normatividad nacional.
5. Con base en el concepto técnico referido, el Departamento del Quindío expidió el auto de observación N° 48 del 03 de febrero de 2021, mediante el cual se determinó la necesidad de remitir el acto administrativo objeto de revisión al Tribunal Administrativo del Quindío, por encontrarse quebrantadas normas constitucionales y legales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 118, 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986.

### **Normas violadas y concepto de la violación**

Refirió como fundamentos de derecho el quebranto a los artículos 6, 121, 313 numeral 6 y 315 de la Constitución Política, así como el artículo 41 de la Ley 136

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

de 1994, el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, los artículos 1 al 4, 15, 16 al 20 del Decreto 785 de 2005, y el artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Así mismo, desarrolló *in extenso* lo dispuesto por el artículo 311 de la Constitución Política, así como el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, ello en lo referente a la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, refiriendo así mismo al artículo 1 de la Ley 388 de 1997, en cuanto al funcionamiento y ordenamiento del Municipio.

Así mismo, aludió a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 3° de la Ley 136 de 1994 sobre la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial, así como el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, sobre las funciones que corresponde a los Alcaldes según la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los Acuerdos y las que les fueren delegadas, mencionando el artículo 2.2.2.1.5.4.1 del Decreto 1077 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”*.

Con base en tales normativas, y según el análisis técnico realizado por la Secretaría de Planeación Departamental, concluyó que en el caso no existe coherencia respecto de la naturaleza jurídica de los inmuebles objeto de regulación municipal y la normativa nacional, existiendo disparidad respecto de esta normativa y el acto administrativo revisado, por cuanto no se ajusta a los requerimientos exigidos, específicamente en el literal c) del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015.

Transcribiendo la norma, así como apartes del concepto técnico, refiere que existe disparidad en la regulación presentada por el acto administrativo objeto de revisión de la conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos de los predios a incorporar, omitiendo la regulación contenida en la norma en relación con las conexiones de servicios públicos, y supedita dicha disponibilidad a la aprobación del proyecto de acuerdo, lo cual contraviene la normatividad nacional aplicable.

De igual forma el acto administrativo objeto de revisión carece de unidad de materia, toda vez que varios de sus apartes no guardan coherencia con el sentido de la regulación propuesta, llamando atención sobre las facultades que otorga el Acuerdo al Alcalde, a través de los artículos 106 y 107, para modificar la planta de personal de cargos de la administración, y de considerarlo necesario, se le faculta para constituir una empresa municipal de servicios públicos domiciliarios, conforme lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

Así, menciona que tales facultades, no guardan coherencia, por unidad de materia, con el objeto del Acuerdo revisado, pues este tipo de autorizaciones para el Alcalde requieren de un trámite especial, así como del cumplimiento de requisitos previos, que no fueron objeto de pronunciamiento y que requieren de una discusión puntual para la aprobación correspondiente por parte del Concejo Municipal.

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

## 2. INTERVENCIONES

### 2.1. MUNICIPIO DE BUENAVISTA QUINDÍO.

Inicia el escrito de contestación efectuando un comparativo sobre los índices de población entre los Municipios de Pijao y Génova en relación con los habitantes de Buenavista, así como de situaciones que conllevaron al descenso de la población, ello para enfatizar en el impacto socioeconómico que dicha municipalidad presenta, entre las cuales menciona la pérdida de 79 viviendas rurales campesinas.

Seguidamente, se refiere a las proyecciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial para garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles para generar soluciones de vivienda, necesidad de intervención que refiere es de 291 viviendas requeridas para solucionar el déficit habitacional.

Aludiendo a los antecedentes que la administración municipal ha realizado en lo que a la modificación del esquema de ordenamiento territorial en Buenavista Quindío se ha adelantado, menciona que este Tribunal se pronunció declarando inválido la última iniciativa aprobada por el Concejo Municipal para incorporar suelos que permitieren el desarrollo de proyectos de vivienda, ello por la ausencia de la certificación de la disponibilidad del servicio público de energía eléctrica por la EDEQ, y la aparente afectación de los predios por riesgos de amenaza, alto y medio, de los fenómenos de derrumbe y/o remoción en masa, inundación y avenida torrencial, decisión que refiere fue tomada en base a lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015 sobre categorías de protección en suelo rural, falencias que expresa fueron estudiadas en este nuevo proyecto de acuerdo, que se adjunta con la exposición de motivos, documento técnico de soporte en sus partes A y B, este último sobre predios a incorporar; el proyecto de acuerdo y sus anexos técnicos, los cuales, no fueron enviados por la parte demandante.

Enlistando el contenido de los anexos que anuncia allegar, menciona que el Acuerdo 018 de 2020 permitirá promover el desarrollo de entre 440 y 680 unidades de vivienda de interés social exclusiva para hogares de Buenavista, siendo necesaria la incorporación de varios predios al perímetro urbano, lo cual generaría acción urbanística, proceso en el que no fueron llamados a recibir asesoría, ni se hicieron reparos por la Secretaría de Planeación del Departamento, ni les acompañaron a los debates en el Concejo Municipal, y al cabildo abierto celebrado para discutir los alcances de la norma.

Refiere a la improcedencia de la solicitud hecha a la C.R.Q. de informe técnico como prueba sobre la legalidad del Acuerdo 018 de 2020, ello toda vez que el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 determina que este tipo de proyectos de acuerdo se tramitan sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos por el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, por lo tanto la incorporación de los suelos rurales,

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

suburbanos y de expansión urbana al perímetro urbano, no fueron concertados ni consultados con la autoridad ambiental, sin participar en los trámites y orígenes del acuerdo aprobado, mal pudiese ahora hacerlo con concepto en esta demanda, y en caso de hacerlo debería declararse impedida para ello.

Manifiesta que en virtud del principio de imparcialidad, la autoridad ambiental deberá actuar teniendo en cuenta la finalidad del procedimiento consistente en garantizar los derechos de todas las personas sin consideración alguna de carácter subjetivo, refiriendo que la entidad no es competente para emitir el informe como prueba pues no tiene capacidad para determinar si el acuerdo demandado es legal o no, esto pues el artículo 91 la excluyó de conocer este tipo de acuerdos, y además porque su única competencia en materia de ordenamiento territorial, está limitada a concertar los asuntos exclusivamente ambientales.

Respecto a la disposición que obliga que los predios no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, las cuales enlista, menciona que debe consultarse y atenerse a lo aprobado en el Acuerdo 009 de 2000 mediante el cual se adoptó el esquema de ordenamiento territorial de Buenavista, el cual fue concertado mediante Resolución 01000 de 21 de diciembre de 2020 expedida por la C.R.Q., y en especial se deben tener en cuenta las certificaciones expedidas por la Secretaría de Planeación Municipal e incluso las propias certificaciones emitidas por la C.R.Q en el que se indica que ninguno de los predios se encuentra afectado por dichas áreas de conservación y protección ambiental.

En su defecto, deberá acudir a la Comisión Técnica Conjunta del Plan de Ordenación y manejo de la cuenca del Río La Vieja, para que dictamine si alguno de los 27 predios que se incluyen en el Acuerdo 018 de 2020 incumplen lo dispuesto en los literales c) y d) del numeral 1 del artículo 91 de la ley 1753 de 2015, o ante el Ministerio de Ambiente, refiriendo en cuanto a las clases agrológicas del suelo que la competencia es de carácter exclusivo del IGAC, según lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, el numeral 2 del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007, y el artículo 1.2.1.2. del Decreto 1170 de 2015.

Refiere como cargo a la existencia de conflicto de interés de la parte demandante, ello para determinar las causales de impedimento que los titulares de las Secretarías de Planeación y Jurídica del Departamento del Quindío y sus dependientes tienen con respecto al Acuerdo 018 de 2020, quienes expresa debieron declararse impedidos para conocer sobre el mismo, pues conocieron de manera anticipada el proyecto de acuerdo que luego fue aprobado con el N° 018 del 07 de diciembre de 2020 por el Concejo Municipal, en reuniones realizadas en el despacho de Secretario de Planeación del Departamento, y en donde estuvieron presentes los alcaldes de Buenavista y de Quimbaya, y dos asesores.

Refiriendo que el propio Gobernador conoció del contenido del proyecto en reunión sostenida el 14 de octubre de 2020, menciona que asesores del despacho del

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Alcalde de Buenavista manifestaron la inconformidad y posible impedimento de los funcionarios departamentales por haber prejuzgado el proyecto demandado ante los medios de comunicación, por expresiones referentes a su procedencia, citando notas periodísticas al respecto.

Expresa que el impedimento es claro, al haberse pronunciado la Secretaría de Planeación del Departamento del Quindío previamente mediante la Circular S.A.60.07.01.00756 del 09 de octubre de 2020, la cual pretendía incidir en la no presentación de este tipo de iniciativas, peticionando se dé trámite a tales impedimentos y recusaciones manifestadas.

Aludiendo a los hechos expuestos aceptando unos y reprochando otros, expresa que no comparte el concepto técnico emitido por la Oficina de Desarrollo Territorial, pues no es cierto en cuanto a los fundamentos de derecho que se hayan violado los artículos enunciados por la parte actora, pues el sólo hecho de citar unas disposiciones legales no es suficiente mérito para incoar la demanda, y en cuanto al argumento contenido en el concepto de violación atinente a que se pone de presente la disparidad entre la normativa nacional y el Acuerdo demandado, no es válido que demuestre en debida forma el concepto de violación, lo cual se vislumbró en el auto que inadmitió la demanda, solicitando así se inadmita y archive el libelo por incumplimiento de dicha exigencia.

Refiriendo que algunos apartes del auto de observación son ciertos en la medida que corresponden a citas de normas vigentes, y otros por cuanto corresponden al Acuerdo cuestionado, no obstante, ninguna norma establece que los predios a incorporar deben ser colindantes con el perímetro urbano, sin que sea cierto lo que se afirma pues al revisar el plano del perímetro urbano anterior y el nuevo perímetro aprobado, es evidente que todos los predios son adyacentes al perímetro urbano aprobado en el EOT del año 2000, siendo la única referencia normativa a la colindancia la contenida en el literal c) del inciso 1) del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que se refiere precisamente a prohibición de colindancia con áreas de conservación y protección ambiental.

Menciona que la totalidad de los predios incorporados que se encuentran dentro del nuevo perímetro urbano, son adyacentes al antiguo perímetro y al corredor vial suburbano, siendo evidente que ninguno de los predios está fuera de dicho perímetro, confundiendo los funcionarios de la Secretaría de Planeación el contenido del artículo 3 del proyecto de Acuerdo 016 de 2020, que proponía la incorporación de predios rurales en el centro poblado Río Verde, el cual fue retirado durante los debates en las sesiones del Concejo Municipal.

Menciona que dicho artículo, fue excluido en el trámite de los debates al no contar con la disponibilidad de servicios de acueducto y alcantarillado, refiriendo que la Secretaria de Planeación Departamental debe demostrar la afirmación atinente a que el 66% de los predios son áreas naturales protegidas por alta pendiente, en mención a la clase agrológica 7 y la clase agrológica 8, considerada de protección

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

forestal en concordancia a lo definido por las determinantes ambientales actuales de la C.R.Q., siendo ella una de las aseveraciones que adolece de sustento técnico, pues el hecho de mencionar un porcentaje de los predios y enunciar las clases agrologicas no es prueba suficiente para determinar que en la realidad los citados predios se encuentran en tal condición.

Refiere que en la demanda, el Departamento no presenta ningún estudio técnico que lo sustente, razón por la que no puede ser admisible lo argumentado y menos puede determinarse que tal categoría corresponde a los suelos del Municipio de Buenavista, sin que sea posible, sin soportes técnicos, dar una calificación y establecer una alta pendiente, razón por la cual tal acusación no está llamada a prosperar por ausencia de soporte probatorio que así lo demuestre.

Tal aseveración, debe ser demostrada con la presentación de los informes topográficos en los que el demandante demuestre cuáles son los valores reales de las pendientes en todos y cada uno de los 27 predios incorporados, y de esta forma con un soporte acompañado de levantamientos, cartas y memorias de cálculo demostrar la afirmación que un 66% de los predios están afectados por altas pendientes, y se encuentran en zonas de áreas naturales protegidas.

Refiriendo a que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en Resolución 1575 de 2016 definió la forma como debe determinarse los métodos de levantamiento y muestreo de suelos, a lo cual, si el Departamento no cuenta con los mismos, no es posible determinar que un predio tiene altas, medias o bajas pendientes, llevando implícito un error de muestreo del 25%.

Así, debe demostrarse lo afirmado mediante levantamientos topográficos, pudiendo apoyarse el Tribunal en la facultad de Ingeniería de la Universidad del Quindío o acudir a INGEOMINAS en caso de contar con estudios a escalas 1:5.000 o 1:10.000 para dar un concepto real.

Menciona que el Municipio de Buenavista, contrario a lo manifestado por la entidad, sí contempló el análisis sobre afectación por altas pendientes, y aunque se encuentren dentro de la clase agrologica 7, la misma no se constituye en una afectación ambiental, sin que sea cierto que dichos predios estén en clase agrologica 8, siendo estudiados los predios que fueron incorporados al perímetro urbano, ello incluido en el documento técnico de soporte que hace parte de la exposición de motivos del proyecto, sobre caracterización de la geología, geomorfología y suelos.

Mencionando que el territorio del Municipio de Buenavista se ubica en paisaje de montaña con las características que ello implica, resalta que las clases agrologicas del suelo no son afectaciones ambientales pues la vocación de uso del suelo se refiere a la clase mayor de uso que una unidad de suelo está en capacidad natural de soportar, aludiendo así al uso del suelo en Colombia y la capacidad de uso y manejo de la tierra por clases agrologicas para el Departamento del Quindío, frente

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

a lo cual, para el caso del uso del suelo del Municipio de Buenavista, el cual no incorporó suelos de clases agrológica 1, 2, o 3, menciona que las pendientes de su territorio no han sido obstáculo para el desarrollo del Municipio, que aunque crece a ritmos bajos, presenta un desarrollo de construcción de vivienda en muchas veredas, en un fenómeno de gentrificación que crece de manera exponencial, y que deberá ser controlado y mitigado con la producción de vivienda para todos los estratos socioeconómicos de la región.

Refiere que el Concejo Municipal para los predios según las características específicas de Buenavista, incorporó en las normas urbanísticas los objetivos y estrategias de la política de gestión ambiental urbana, que tiene como principal objetivo establecer directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, definiendo el papel y alcance e identificando recursos e instrumentos de los diferentes actores involucrados, de acuerdo con sus competencias y funciones, con el fin de armonizar la gestión, las políticas sectoriales y fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, para contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana y a la calidad de vida de sus pobladores, reconociendo la diversidad regional y los tipos de áreas urbanas.

Efectuando un análisis sobre el nivel de pendientes de sectores de la municipalidad y en lo que a la construcción de proyectos de vivienda en los mismos concierne, expresa que tales ejemplos vinculan los tres sectores en consideración, norte, sur y oriental, evidenciándose que las pendientes no son cercanas ni siquiera al 50% y menos al 75%, para que se puedan catalogar como altas pendientes, debiendo verificarse mediante peritajes técnicos realizados por profesionales lo que indica la parte demandante en cuanto a las pendientes, o debiendo demostrar la demandante la aseveración sin sustento al informar que el 66% de los predios son de alta pendiente, sin que ello restrinja la posibilidad de que un predio sea desarrollado, pues para ello entran en juego los diseños urbanísticos, arquitectónicos y los cálculos estructurales que en Colombia obligan dar cumplimiento a las normas de sismo resistencia que se encuentran compendiadas en la NSR-10 y sus revisiones.

Mencionando que no comparte la supuesta disparidad alegada en el auto de observación entre la regulación del acuerdo y la normatividad aplicable, sin que sea un argumento válido que demuestre en debida forma el concepto de violación, insiste que la demanda adolece de dicha exigencia ya que no logra sustentar en debida forma las supuestas normas violadas, sin que sea cierto que se haya violado la normativa referida, y sin que la cita de una norma sea argumento suficiente para aceptar que se ha violado la misma, incumpliendo la demanda el requisito del numeral 4° del artículo 162 del CPACA.

Respecto al cuestionamiento de la Secretaría de Planeación Departamental frente a las certificaciones de disponibilidad inmediata de los servicios públicos domiciliarios otorgadas en debida forma al Municipio de Buenavista por una empresa del orden departamental como lo son las Empresas Públicas del Quindío S.A E.S.P., indica que emitió un concepto más no la certificación expresa requerida



**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

para los efectos, afirmación que no es cierta, pues en las dos certificaciones de dicha Empresa, fueron remitidos Oficios del 21 de septiembre de 2020 en el cual se entrega el concepto de disponibilidad de servicio de acueducto y alcantarillado para ampliación del perímetro urbano, certificando el oficio 10300-2020-3046 la factibilidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado para 27 predios en el casco urbano de Buenavista, notando que sobre tales servicios el Municipio cuenta con dos conceptos y certificaciones que brindan la disponibilidad y también la factibilidad de los servicios, por lo cual la acusación de la parte actora pierde sustento.

Siendo la EPQ la autoridad competente para expedir la documentación técnica que certifique la existencia de disponibilidades de acueducto y alcantarillado para cualquier proceso de urbanización, menciona que el Municipio cumplió con las exigencias de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1077 de 2015, así como de la Resolución 462 de 2017, ya que el documento aportado fue expedido por la autoridad competente, y en este se determina la disponibilidad inmediata de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, lo cual se entiende en su contexto literal como la viabilidad técnica de conectar los predios objeto de incorporación al suelo urbano.

Así, los certificados de concepto de disponibilidad de servicio de acueducto y alcantarillado para ampliación del perímetro urbano expedido, y la modificación al concepto de factibilidad del servicio de acueducto y alcantarillado otorgada, se instauran en documentos idóneos para demostrar la disponibilidad del servicio correspondiente, y la viabilidad técnica de conectar los predios a las redes matrices de servicios públicos existentes.

Refiriendo que desconoce la entidad demandante el numeral 3° del artículo 2° de la Resolución 0462 de 2017, pues EPQ emitió al Municipio las certificaciones de disponibilidad y factibilidad que abarcan la totalidad de los predios que se incorporan al perímetro urbano en el Acuerdo 018 de 2020, menciona que Buenavista cuenta con el mejor índice de riesgo de calidad del agua del Departamento, disponiendo EPQ de infraestructura para la prestación del servicio de acueducto, al contar con una PTAP construida para planta de tratamiento de agua potable, aludiendo así a su capacidad y a la oferta hídrica como suficiente para atender la población de Buenavista hasta en 4,5 veces, no obstante las pérdidas del sistema, contando la incorporación del suelo al perímetro urbano con la disponibilidad del recurso hídrico, proyectado con la ampliación del sistema de redes para atender la demanda de los nuevos usuarios.

Aludiendo a la capacidad del sistema de alcantarillado, indica que mediante la Resolución 3467 de la C.R.Q., se aprobó el plan de saneamiento y manejo de vertimientos de Buenavista, siendo de los pocos municipios que cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales en estado operativo, reiterando el otorgamiento del certificado de disponibilidad y viabilidad acueducto y alcantarillado por EPQ a los 27 predios del perímetro urbano del Municipio de Buenavista. En

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

cuanto al diseño de alcantarillado, exigen que se debe plantear un sistema separado, teniendo en cuenta que, para el vertimiento de las aguas residuales, las redes del sector deberán ser conducidas hasta la planta de tratamiento La Picota, debiendo conducirse las aguas lluvias al cuerpo de agua más cercano, garantizando que la entrega no genere inundaciones o erosión, mencionando que la descarga actual cumple con los requisitos establecidos en la Resolución 0631 de 2015, debiéndose construir para los nuevos proyectos habitacionales, las redes de alcantarillado para llevar las aguas residuales hasta las PTAR indicadas.

Frente al cuestionamiento de la demandante a tales certificaciones, indica que no es cierta la afirmación consistente en que no se emitió de manera expresa el certificado de disponibilidad o conexión inmediata para los predios inscritos en el artículo primero del Acuerdo 018 de 2020 objeto de incorporación, pues el oficio remitido por la Empresa de Energía del Quindío sólo menciona el estudio de algunos predios dispuestos, insistiendo en que contrario a lo afirmado ello sí ocurrió, debiendo llamarse como litisconsortes necesarios a las empresas de servicios públicos para que responsan sobre las acusaciones frente a la idoneidad de las certificaciones y conceptos entregados por las empresas prestadoras de tales servicios domiciliarios, mencionando que con la EDEQ se realizó intercambio de información con el fin de entender las necesidades a nivel de infraestructura del servicio de energía eléctrica, para la incorporación de suelo rural al suelo urbano y promover la expansión urbana, habilitando los diferentes elementos que se requieren para el logro de tal propósito, refiriendo que están dadas las condiciones para la prestación del servicio de energía en la municipalidad, quedando ello demostrado con las certificaciones de disponibilidad de los servicios públicos otorgados por las prestadoras, lo que determina que el Acuerdo contó en su trámite con la demostración que los 27 predios incorporados sí disponen de los servicios públicos requeridos, desvirtuándose así las aseveraciones de la parte actora.

Aludiendo que la Secretaría de Planeación Departamental cuestiona que los predios incorporados no se articulan con los sistemas de movilidad con el argumento que 20 predios de 27 no colindan directamente con el perímetro urbano, refiere que ello no es cierto puesto que la Ley 1753 de 2015 no menciona que los predios a incorporar deban ser colindantes con el perímetro urbano, decidiéndose incorporar sólo predios adyacentes y colindantes con el actual perímetro urbano, generando el acuerdo al Municipio un total de 23,4 hectáreas para nuevas vías y no 71 como lo refiere la Gobernación del Departamento en su demanda, predios que se conectan directamente con la vía principal de acceso al Municipio que se convierte en la calle 4, sin que ninguno dependa de servidumbres para lograr el acceso a los predios, ni son lotes ciegos, previéndose en el Acuerdo nuevas vías de acceso, para mejorar el sistema de movilidad.

Respecto al cargo atinente a que la Secretaría de Planeación Departamental cuestiona que el Municipio de Buenavista esté planificando su desarrollo al largo plazo, es decir, que se genera un marco de tiempo que comienza en el año 2021 y va hasta el 2040 para recaudar impuestos que generan los predios incorporados,

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

menciona que es cierto que el Acuerdo genera un marco para el desarrollo de los predios incorporados y lo proyecta a los próximos años, en tanto el crecimiento del Municipio no se logra en el corto plazo, previendo el recaudo de rentas derivadas de la construcción, pero que tardará alrededor de 20 años, aludiendo al desarrollo prioritario de los predios estipulado en el Acuerdo 018 de 2020.

Sobre el cuestionamiento que los predios no colindan con el perímetro urbano y que el 66% de los predios se encuentran en las zonas de protección ambiental de la Ley 2 de 1959, ello no es cierto, pues ninguno de los 27 predios incorporados se encuentran al interior de áreas de conservación y protección ambiental, razón por la que se solicitó concepto a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, y se expidieron las certificaciones en las que se da concepto sobre 40 predios consultados indicando que no se encuentran ubicados en áreas protegidas regionales, ni en la reserva forestal central ni en zonas de protección y conservación ambiental.

Refiere que el artículo 65 del Decreto Ley 1333 de 1986 establece que los preceptos de los artículos 52 y siguientes serán aplicables a los Municipios cuya población exceda 300.000 habitantes, y a los situados a menos de 60 kilómetros del perímetro de los primeros, sin que el Municipio de Buenavista se encuentre dentro del área de influencia del Municipio de Pereira Risaralda, por lo que no es aplicable dicha disposición.

Menciona que, si bien la zona de reserva forestal alcanza a proteger una parte del territorio municipal, al revisar el catastro se ha verificado que ninguno de los predios propuestos se encuentra aledaño ni afectado por tal reserva, sin que las zonas creadas por la Ley 2 de 1959 hayan afectado los predios a incorporar, no obstante, en caso de estar afectados puede solicitarse la sustracción.

Así, refiere que se estudió a detalle las áreas que forman zonas de protección para no incluir los predios que se traen al Acuerdo 018 de 2020 en tales categorías, ni colindan con los predios relacionados, esto es, áreas protegidas, áreas de protección, áreas de restauración, de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos, y en general, sus relacionadas, cumpliendo los predios con la disposición del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, en cuanto a que no son colindantes ni están ubicados al interior de las áreas de conservación y protección ambiental establecidas en el Municipio de Buenavista, efectuando así una solicitud de informes técnicos a las empresas prestadoras de servicios públicos, y aludiendo a su vinculación.

Finalmente, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, en tanto no se vulneró ninguna de las normas enunciadas, así como al quedar demostrado que los predios cuentan con disponibilidad de servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado, así con acceso a los sistemas de movilidad existentes en el Municipio de Buenavista, sin que los predios estén clasificados en suelos agrológicos I, II y III, y por probarse que no tienen altas pendientes que los inhabiliten para ser

<b>Ref.</b>	Sentencia
<b>Medio de Control:</b>	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
<b>Demandante.</b>	Departamento del Quindío
<b>Demandado:</b>	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
<b>Radicación:</b>	63001-2333-000-2021-00024-00
<b>Instancia:</b>	Única

desarrollados. No colindan, ni están alrededor de áreas de conservación y protección ambiental, debiendo así emitirse concepto de legalidad al Acuerdo 018 de 2020, para permitir la incorporación de predios al perímetro urbano, y desarrollar la vivienda requerida por la población.

Posteriormente, en escrito rotulado complementación a contestación, el Municipio de Buenavista insiste en el incumplimiento de los requisitos formales de la demanda, en especial, el de concepto de violación y allegar todos los documentos que se encontrasen en su poder, pues incompletos algunos archivos arrojan error al abrir, anunciando, no obstante, que los mismos fueron allegados de su parte.

## **2.2. MINISTERIO PÚBLICO.**

Refiriendo a los antecedentes, las pretensiones y los fundamentos jurídicos del trámite, alude al marco normativo para la revisión de validez de acuerdos, así como a la competencia para la regulación del uso de suelos, el certificado de conexión inmediata al servicio de energía eléctrica e imposibilidad de habilitar suelos en zonas de reserva ambiental, considerando que con base en ello debe declararse la ilegalidad del Acuerdo, por no haberse cumplido con el literal a) del artículo 91 de la Ley 751 de 2013 (sic), siendo obligatorio cuando se modifica el uso de suelo en parte del Municipio de Buenavista, y se incorpora tal modificación en el Plan de Ordenamiento Territorial, con el objeto de habilitar franjas de terreno para la potencial construcción de viviendas de interés social.

Lo anterior, porque el Concejo Municipal modificó el uso del suelo para tal fin sin certificado de acceso de flujo de energía eléctrica, refiriendo que se abstiene de pronunciarse en relación con la vulneración de áreas de protección, dado que no existen pruebas al respecto y basta lo anotado para que prospere lo solicitado por el Departamento del Quindío.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994 en concordancia con los artículos 118 y siguientes del Decreto 1333 de 1986, corresponde a la Sala decidir en única instancia la solicitud de revisión del Acuerdo 018 de 2020 del Municipio de Buenavista y, por lo tanto, se procede a emitir Sentencia, teniendo en cuenta el siguiente,

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

¿Carece de validez o juricidad el Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE INCORPORAN UNOS PREDIOS AL PERÍMETRO URBANO DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA, QUINDÍO Y SE LES ESTABLECE EL RÉGIMEN DE USOS Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO CON EL FIN DE***

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

**PROMOVER EL DESARROLLO DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y USOS COMPLEMENTARIOS Y COMPATIBLES, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015**”, expedido por el señor Concejo Municipal de Buenavista, teniendo como referencia los cargos u objeciones que expone el escrito presentado por el señor Gobernador del Departamento del Quindío?

### 3. TESIS DE LA SALA

El Tribunal sostendrá la tesis que el acto objeto de revisión es inválido, toda vez que se demostró que el mismo, en cuanto a las determinantes para su expedición, esto es, en el marco de la incorporación de predios al perímetro urbano en el Municipio de Buenavista, incumplió concretar en su plenitud las exigencias contenidas en el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, respecto a la **conexión** o disponibilidad **inmediata** de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica de los predios, así como en lo referente a que los mismos no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, observándose, además, quebrantado el principio de unidad de materia respecto a la facultad otorgada al Alcalde del Municipio para efectuar reestructuraciones de unas Secretarías al interior de la entidad, ello según se desprende de las probanzas recaudadas en la actuación y de su confrontación con los precedentes normativos y jurisprudenciales aplicables, conforme la valoración que sigue.

### 4. FUNDAMENTO JURÍDICO FÁCTICO

La tesis expuesta, encuentra sustento en los siguientes argumentos:

#### 4.1. Limitantes a la incorporación de suelo rural, suburbano y de expansión urbana al perímetro urbano de un municipio

De acuerdo con el artículo 313 de la C.P., es claro que corresponde a los concejos municipales, entre otras funciones: “(...) 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.”

Por su parte, el Decreto 2370 de 2010 en su artículo 4 alusivo a los principios del SINAP – Sistema nacional de áreas protegidas - , sitúa como premisa cardinal para el ejercicio de la facultad reglamentaria de los entes territoriales en temáticas relacionadas con suelos, que la misma estará enmarcada dentro de los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en la Ley 99 de 1993<sup>1</sup>, lo que significa que el ordenamiento territorial quede encadenado a los

<sup>1</sup> “**ARTÍCULO 4o. SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, SINA.** El Sistema Nacional Ambiental SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

<b>Ref.</b>	Sentencia
<b>Medio de Control:</b>	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
<b>Demandante.</b>	Departamento del Quindío
<b>Demandado:</b>	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
<b>Radicación:</b>	63001-2333-000-2021-00024-00
<b>Instancia:</b>	Única

lineamientos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de otra manera no sería posible la armonización de los planes y estrategias nacionales con las competencias y propósitos locales, motivo por el cual, el SINAP como proceso de ordenamiento territorial en la protección y conservación de suelos de importancia ambiental, paisajística y cultural de orden municipal, debe articular sus planes, estrategias y/o herramientas de gestión con las normas superiores para la consecución integral de los objetivos ambientales nacionales<sup>2</sup>.

En ese sentido, y **de forma excepcional**, los **Concejos municipales** a iniciativa del Alcalde, **pueden incorporar** al perímetro urbano de su territorio predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que garanticen el desarrollo y construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios **que soporten la vivienda de interés social y de interés prioritario y otros, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997**, siempre y cuando se cumplan las siguientes prohibiciones y limitantes (artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012):

“1. **A INICIATIVA** del alcalde municipal o distrital, incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que garanticen el desarrollo y construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios que soporten la vivienda de interés social y de interés prioritario, y otros, siempre que se permitan usos complementarios, **mediante el ajuste del plan de ordenamiento territorial que será sometida a aprobación directa del concejo municipal o distrital**, sin la

- 
- 1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
  - 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley.
  - 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley.
  - 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
  - 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
  - 6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.
- El gobierno nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.”

“**ARTÍCULO 7o. DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO.** Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la presente ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.”

**PARÁGRAFO.** Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.”

<sup>2</sup> Sentencia C-495/96 “La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la **misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes**. La Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al **respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental. ....**”

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Esta acción se **podrá adelantar siempre y cuando se cumplan en su totalidad las siguientes condiciones:**

a) **Se trate de predios que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios** de acueducto, alcantarillado y **energía eléctrica** y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito, certificada por los prestadores correspondientes.

b) Los predios así incorporados al perímetro urbano quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997. Para su ejecución se aplicarán las normas del tratamiento urbanístico de desarrollo y no se requerirá de plan parcial ni de otro instrumento de planificación complementaria para su habilitación. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos y aprovechamiento del suelo.

c) **Los predios no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, NI EN ÁREAS QUE HAGAN PARTE DEL SUELO DE PROTECCIÓN, en los términos de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, NI EN OTRAS ÁREAS CUYO DESARROLLO SE HAYA RESTRINGIDO en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento vigente.**

d) Aquellos municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales (corregimientos y veredas) que estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2ª de 1959, podrán presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitud de sustracción rápida y expedita para los lotes y actuaciones urbanas integrales que se destinen a vivienda para lo cual se expedirá por parte de dicho Ministerio las resoluciones correspondientes.” (Resalta la Sala)

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado recientemente destacó que los cambios en los usos de suelos que las autoridades locales emprendan en sus territorios con el propósito de realizar acciones urbanísticas, deberán ceñirse a los lineamientos de concertación que la Ley 388 de 1997 tiene contemplados, ello como garantía de una planificación territorial técnica y democrática. Sobre la materia, se dijo:

“Vistas las normas transcritas, la Sala observa que el contenido estructural del componente general de los POT, en relación con la normativa en la que se establezcan áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos y, en general, todas aquellas que conciernan al medio ambiente, por expresa disposición legal únicamente se pueden modificar en una oportunidad: en la revisión general del plan de acuerdo al procedimiento que para tal efecto de haya establecido en el POT; **las restantes disposiciones pueden ser objeto de**

<b>Ref.</b>	Sentencia
<b>Medio de Control:</b>	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
<b>Demandante.</b>	Departamento del Quindío
<b>Demandado:</b>	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
<b>Radicación:</b>	63001-2333-000-2021-00024-00
<b>Instancia:</b>	Única

**modificación en la revisión general o excepcionalmente antes por iniciativa del alcalde municipal o distrital, siempre que existan motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. (...)."**

42. Concordante con lo anterior, la Ley 810<sup>3</sup> de 13 de junio de 2013 en el artículo 12<sup>4</sup> dispuso que, por iniciativa de los alcaldes, los concejos municipales y distritales pueden revisar y hacer ajustes a los POT; disposición que en consonancia con los artículos 28 del Decreto núm. 879 de 13 de mayo de 1998<sup>5</sup>, sobre el ordenamiento del territorio municipal y distrital y los planes de ordenamiento territorial; y 1.<sup>06</sup> del Decreto 2079 de 25 de julio de 2003, sobre el procedimiento para aprobar las revisiones, vigentes para la época en que se expidió el acto administrativo acusado; dispusieron en su orden que "[...] *Para asegurar la participación comunal en el ordenamiento territorial, para la 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 [...]*"; y que las revisiones y ajustes al POT se deben someter a los mismos trámites de concertación y consulta previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 (Destacado de la Sala).

43. Vistos los artículos 22; 24<sup>7</sup>, numeral 4<sup>0</sup>; y 28 de la Ley 388; sobre la **participación** comunal en el ordenamiento territorial; instancias de **concertación**

<sup>3</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> "[...] **ARTÍCULO 12.** Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde [...]"

<sup>5</sup> Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.

<sup>6</sup> "[...] **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 [...]"

<sup>7</sup> "[...] 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, 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



<b>Ref.</b>	Sentencia
<b>Medio de Control:</b>	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
<b>Demandante.</b>	Departamento del Quindío
<b>Demandado:</b>	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
<b>Radicación:</b>	63001-2333-000-2021-00024-00
<b>Instancia:</b>	Única

y **consulta ciudadana**; y vigencia y revisión de los POT, el componente estructural de los POT está sujeto, para que pueda ser modificado, a un límite temporal y su revisión al cumplimiento de los mismos pasos del POT para su aprobación, entre estos, el de participación democrática, concertación y consulta ciudadana. (...)

45. Las decisiones jurisprudenciales transcritas destacan la obligatoriedad de la concertación interinstitucional y consulta ciudadana y de cada una de las etapas del procedimiento previo y de los requisitos que establece la ley para la expedición de un POT.

46. Atendiendo lo dispuesto en la normativa señalada *supra* y de los apartes jurisprudenciales transcritos, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

46.1. Por disposición constitucional corresponde a los concejos municipales reglamentar el uso del suelo dentro de los límites que se fijan en la ley. En ejercicio de esta facultad, las corporaciones municipales pueden establecer en el POT zonas de protección ambiental; las que harán parte del espacio público destinado a la satisfacción de las necesidades colectivas y respecto de las cuales prevalece el interés general sobre el particular.

46.2. La reglamentación del uso del suelo se debe adoptar mediante la expedición de un Plan de Ordenamiento Territorial - POT, en el que se deben incluir las acciones urbanísticas; entendidas como las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención del uso del suelo y dentro de las cuales se deben identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental de los municipios.

46.3. Los POT necesariamente deben estar compuestos por los siguientes componentes: i) general, que estará constituido por los objetivos, las estrategias y los contenidos estructurales a largo plazo; ii) urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y las normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y iii) rural, integrado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal.

46.4. El contenido estructural a largo plazo es el de mayor jerarquía en el POT; en él se deben especificar las áreas de reserva y de conservación. De acuerdo a lo previsto en el numeral 1.5 del numeral 1.º del artículo 15 de la Ley 388, estas no pueden ser modificadas salvo en el momento de la revisión general del POT.

46.5. El contenido estructural del POT, en los términos del numeral 1.º del artículo 28 de la Ley 388, debe tener una vigencia mínima de tres periodos

---

*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 [...]**

<b>Ref.</b>	Sentencia
<b>Medio de Control:</b>	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
<b>Demandante.</b>	Departamento del Quindío
<b>Demandado:</b>	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
<b>Radicación:</b>	63001-2333-000-2021-00024-00
<b>Instancia:</b>	Única

constitucionales de la administración municipal o distrital; es decir, 12 años atendiendo lo dispuesto en el artículo 314 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3.º del Acto Legislativo 2 de 2002, según el cual los alcaldes serán elegidos popularmente para periodos institucionales de 4 años; sin embargo, la ley autoriza la posibilidad de revisar el POT cuando se inicia una nueva administración.

46.6. La revisión por ley está sujeta al mismo procedimiento previsto para el trámite y aprobación del POT.

46.7. Este procedimiento especial, contenido para el año 2004 en diferentes leyes y decretos, señala que antes de que se presente el proyecto de POT al concejo municipal o distrital se debe cumplir el trámite de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana de la siguiente manera: i) el proyecto de acuerdo se debe someter a consideración de la Corporación Autónoma Regional o de la autoridad ambiental correspondiente para que lo apruebe en los asuntos exclusivamente ambientales; ii) se deberá cumplir una etapa de concertación con la Junta Metropolitana en el caso de los municipios que sean parte de áreas metropolitanas; iii) revisado el proyecto por la autoridad ambiental y metropolitana se debe someter el proyecto a consideración del consejo territorial de planeación para que emita concepto y formule recomendaciones en un plazo de 30 días; iv) durante el periodo de revisión del proyecto de plan por las autoridades ambientales, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación; la administración municipal o distrital debe solicitar: “[...] **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 [...]**” (Destacado de la Sala).

46.8. Las administraciones municipales y distritales deben establecer mecanismos de publicidad y de difusión del proyecto de POT para que se garantice su conocimiento y de esa manera permitir la participación de la ciudadanía: la consulta democrática se debe garantizar en todas las fases del POT, incluida su revisión.”<sup>8</sup> (Resalta la Sala)

Con base en las consideraciones hasta aquí efectuadas, se procederá a resolver sobre la validez del Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 expedido por el Consejo Municipal de Buenavista, de conformidad con el material probatorio que reposa en el expediente judicial digital del asunto.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, C. P. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), Rad. 470012331000200401980 01. Asunto: Reiteración jurisprudencial - Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial - Incumplimiento de las etapas de concertación interinstitucional y consulta ciudadana ante de su aprobación constituyen vicio de procedimiento

Ref. Sentencia  
Medio de Control: Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
Demandante: Departamento del Quindío  
Demandado: Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
Radicación: 63001-2333-000-2021-00024-00  
Instancia: Única

#### 4.2. PRUEBAS RECOPIADAS:

Del material probatorio obrante en el proceso, y especialmente, del expediente administrativo aportado por el Municipio de Buenavista junto a su escrito de contestación, se evidencia que:

- El Concejo Municipal de Buenavista, expidió el Acuerdo N° 018 del 07 de Diciembre de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE INCORPORAN UNOS PREDIOS AL PERÍMETRO URBANO DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA, QUINDÍO Y SE LES ESTABLECE EL RÉGIMEN DE USOS Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO CON EL FIN DE PROMOVER EL DESARROLLO DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y USOS COMPLEMENTARIOS Y COMPATIBLES, EN VIRTUD DEL Artículo 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”*, modificando en su artículo 1° el Acuerdo 009 de 2020, para incorporar al perímetro urbano sector norte de la cabecera municipal de Buenavista, y según el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, unos predios allí relacionados, disponiendo en su artículo 2° modificar el Acuerdo 009 de 2000 en el mismo sentido de incorporar predios al perímetro urbano sector sur oriental.

**Este Acuerdo, estableció en su artículo 3° condiciones específicas para unos predios localizados al norte del cauce de la Quebrada La Picota, otros que colindan con la franja de retiro de la Quebrada La Picota, y que deberán respetar aislamiento de 50 metros lineales desde el eje del cauce para ambos lados, los cuales declaró como suelo de protección de la quebrada y reserva ambiental, zonas que sólo se podrán emplear con usos agropecuarios actuales. Igual determinación para unos predios que colindan con la franja de retiro de la Quebrada Las Delicias, predios colindantes con las Quebradas Sardinero, La Concha, del Paraguay, Buenos Aires, Piedras Blancas, Mama Vieja, La Mina, y demás que se encuentren en el centro poblado Rio Verde.**

Declaró el Acuerdo de utilidad pública como reserva y suelo de protección ambiental áreas que se localicen dentro del perímetro de 200 metros donde se encuentra la planta de tratamiento de aguas residuales La Picota, y donde se proyecta la construcción de PTAR Las Margaritas y Monterrey, disponiendo en su artículo 4° la clasificación del suelo, sin artículo 5°. El artículo 6° reguló sobre Estructura Ecológica Principal, el artículo 7° sobre Disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, el artículo 8° Sistema de acueducto, artículo 9° Sistema de alcantarillado, artículo 10. Permisos de vertimiento, y refiriendo el artículo 11° que: **“Los diseños de los sistemas de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial de las zonas incorporadas, serán aprobados por la empresa prestadora del servicio, teniendo en cuenta los lineamientos urbanísticos contenidos en los**

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

**diferentes instrumentos de planeación expedidos por la Administración Municipal y el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado”.**

El artículo 12° aludió al Sistema de Drenaje sustentable, artículo 13° Aseo y Recolección de RSU, artículo 14° Sistema de Energía, artículo 15° Alumbrado público, artículo 16° Sistema del servicio de gas, artículo 17° Sistema de telecomunicaciones, artículo 18 Sub-terranización de Redes, artículo 19° Afectación por Infraestructura de Servicios Públicos, artículo 20° Convenios antifraude, en el artículo 21° desarrolló la Estructura Ecológica Principal, artículo 22° Eliminación de barreras a la conectividad biológica, artículo 23 Lineamientos para la articulación del urbanismo a la Estructura Ecológica Principal, en los artículos 27° y siguientes reguló sobre determinantes urbanísticas del paisaje cultural cafetero, del artículo 29° y siguientes sobre sistema de gestión de la movilidad urbana y rural, de artículo 33° y siguientes sobre el sistema de equipamientos colectivos, del artículo 36° a 41° sobre normas urbanísticas, del artículo 42° y siguientes sobre vivienda de interés social y prioritario, estableciendo un esquema de reparto de cargas y beneficios a partir del artículo 46°, estableciendo a partir del artículo 73° un Fideicomiso y contrato de fiducia mercantil para la administración y gestión de los suelos y de los recursos en dinero aportados en aplicación al Sistema Equitativo de Reparto de Cargas y Beneficios, con toda la regulación en sus artículos subsiguientes, y en el artículo 83°, un Fondo Cuenta para el Cumplimiento Compensatorio de las Obligaciones de Suelo del Municipio de Buenavista Quindío.

El artículo 86° y siguientes “De la participación en la plusvalía”, modificando en sus artículos 99° y siguientes el Código de Rentas Municipal sobre el impuesto de delineación urbana, así como modificando en su artículo 105° la tabla de tarifas del impuesto predial unificado, y finalmente; previo a las disposiciones 108°, 109°, 110° y 111°; facultó el Acuerdo en sus artículos 106° y 107° lo siguiente:

**Artículo 106.** Se faculta al Alcalde Municipal para modificar la planta de cargos de la administración municipal en cuanto a la Secretaría de Planeación Municipal, la cual deberá incorporar las Direcciones de Control Urbano, de Ordenamiento Territorial y de Espacio Público y la Oficina de Servicios Públicos. En cuanto a la Secretaría de Hacienda Municipal, la cual deberá incorporar las Direcciones de Ingresos, de Tesorería y de Control

**Artículo 107.** Se faculta al Alcalde Municipal para suscribir convenios con las empresas prestadoras de los servicios públicos correspondientes para la ejecución de las redes de servicios públicos que requiere el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y prioritario de la administración municipal y la vivienda NO VIS ejecutada por los particulares y de considerarlo necesario se le faculta para constituir una empresa municipal de servicios públicos domiciliarios de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

- Mediante Oficio 008599 del 11 de agosto de 2020, el Jefe de Oficina Asesora de Planeación de la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q, dio respuesta a petición incoada por el Alcalde del Municipio de Buenavista: “(...) en relación a conceptuar sobre el cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 (...)”, consignando de los predios y su número predial si estos son área protegida regional, reserva forestal central, suelo clase agrológica 1, 2, 3, 7 u 8 y limitaciones ambientales, lo siguiente:

Predio	Numero predial	En área protegida regional	En Reserva Forestal Central - zona	En suelo clase agrológica 1,2,3,7 u 8	Limitaciones ambientales
Pan de azúcar – La cabaña	000000020017000	No	No	No	No tiene
Las Margaritas	000000020181000	No	No	Clase 7	Si por clase agrológica
C 3 - 2 - 91	010000040002000	No	No	No	No tiene
K 3 – 3 - 07	010000040001000	No	No	No	No tiene
Miravalles Poleal	000000020119000	No	No	Clase 8	Si por clase agrológica

Ref. Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

El Provenir La cabaña	00000001000400 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Agrado Las Margaritas	00000002001100 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Porvenir Las Margaritas	00000002001500 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Paraguaycit o rio verde	00000001014000 0	No	No	Clases 2 y 4	Si por clase agrologica
Maracaibo Los Juanes	00000002008900 0	No	No	Clase 8	Si por clase agrologica
C 3 4 16 / C3 4 22	01000007000500 0	No	No	No	No tiene
C 3 5 38 Lote	01000009000900 0	No	No	No	No tiene
Terreno el Balso	00000001029300 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
La Cabaña	00000001031300 0	No	No	No	No tiene
La Beiba Poleal	00000002011300 0	No	No	Clase 8	Si por clase agrologica
Terreno Las Margaritas	00000002019600 0	No	No	No	No tiene
El Tolra Las Margaritas	00000002019600 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
C 2 5 40	01000009002000 0	No	No	No	No tiene
C 3 8 36/C 3 8 24/C 3 8 40/C 3 8	01000013000500 0	No	No	No	No tiene
K 4 3 15 CENTRO	01000023000100 0	No	No	No	No tiene
C 4 7 125	01000034000100 0	No	No	No	No tiene
El Silencio La picota	00000001009700 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Hoyo Buenavista	00000001018700 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
La Confianza Buenavista	00000001018800 0	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica

- Posteriormente la C.R.Q., mediante Oficio del 21 de agosto de 2020, dio respuesta a la solicitud de ampliación de concepto sobre otros predios a considerar dirigida por el Alcalde Municipal de Buenavista Quindío, indicando frente a los mismos la autoridad ambiental lo siguiente:

Ref. Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante:** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Predio	Numero predial	En área protegida regional	En Reserva Forestal Central-zona	En suelo clase agrologica 1,2,3,7 u 8	Limitaciones ambientales
Besarabia El Rhin, Yarumal	00000001000700	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica

Villa Teresa - La Cabaña	00000001003500	No	No	No	No tiene
El Tesorito El sendero alto	00000001031700	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Triángulo Poleal	00000002017500	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Aguacatal La Cabaña	00000001004200	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Agrado - Las Margaritas	00000002001100	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Paraiso La Cabaña	00000001000900	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
La Floresta La Cabaña	00000001007400	No	No	No	No tiene
La Siria La Cabaña	00000001033200	No	No	Clase 7- parcialment e	Si por clase agrologica
K 3 2 03 C 2 2 91	01000003000100	No	No	No	No tiene
Lo El Mirador La Cabaña	000000020207000	No	No	No	No tiene
C 4 7 125	010000034000100	No	No	No	No tiene
La Siria La Cabaña	00000001001400	No	No	No	No tiene
La Alsacia El Recreo	00000001021100	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
La Zulia - La Cabaña	00000002002500	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
C 3 3 17	01000005000400	No	No	No	No tiene

Ref. Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Terreno La cabaña	00000002012500	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Porvenir La cabaña	00000001000400	No	No	Clase 7- parcialment e	Si por clase agrologica
Paraguay 2 La Rochela	00000001003100	No	No	Clase 7- parcialment e	Si por clase agrologica
El Placer El alto del Tolra	00000001030000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Mi Bohio Las Margaritas	00000002006500	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
La Confianza Buenavista	00000001018800	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
	00000001030000	Ya evaluado -se repitió			

Los predios que tienen en la columna final, de **Limitaciones ambientales**, como resultado **No tiene**, se debe precisar que se hace alusión a que no se tiene limitación en el respectivo predio por no estar en Reserva Forestal Nacional, ni estar en área protegida, ni estar en una clase agrologica que tenga prohibición expresa para urbanizarse; faltando por evaluarse en terreno la presencia de fuentes hídricas, nacimientos o humedales; lo cual deberá verificarse por el interesado o por la CRQ antes de tramitar cualquier permiso, autorización o licencia ambiental.

- Posteriormente, en Oficio del 29 de septiembre de 2020, la C.R.Q se pronunció sobre la inclusión de otros predios según solicitud del Alcalde del Municipio de Buenavista, en los siguientes términos:

Predio	Numero predial	En área protegida regional	En Reserva Forestal Central -zona	En suelo clase agrologica 1,2,3,7 u 8	Limitaciones ambientales
El zafiro - La cabaña	000000010003000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica

CRQ





**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Bellavista - Las Margaritas	000000020182000	No	No	No	No tiene
La cabaña Villa Carolina	000000010005000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Solar y Casa La cabaña	000000010006000	No	No	No	No tiene
La Esperanza La cabaña	000000010193000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Buenavista Poleal	000000020118000	No	No	Clase 7 y 8	Si por clase agrologica
Pa renacer proyecto del sistema te.	000000020214000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Zafiro II Las Margaritas	000000020003000	No	No	No	No tiene
Terreno Las margaritas	000000020126000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
La Traviata Las margaritas	000000020001000	No	No	No	No tiene
El paraíso Las Margaritas	000000020010000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Roka Santa La cabaña	000000020160000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Eden Sardinero	000000010168000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
El Sinaí Alto del Tolra	000000010122000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Subestación Paraguaycito Rio verde	000000010331000	No	No	Clase 2	Si por clase agrologica
Provenza Sardinero	000000010125000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Monterrey Rio verde	000000010252000	No	No	Clase 2	Si por clase agrologica
La	000000010169000	No	No	Clase 7	Si por clase

Ref. Sentencia  
 Medio de Control: Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
 Demandante: Departamento del Quindío  
 Demandado: Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
 Radicación: 63001-2333-000-2021-00024-00  
 Instancia: Única

Discordia El ensueño Sardinero					agrologica
Paraguay 1 Buenavista	000000010115000	No	No	Clases 2 y 7	Si por clase agrologica
Calamar 2 Rio Verde	000000010255000	No	No	Clase 2	Si por clase agrologica
Alto Bonito Rio Verde	000000010233000	No	No	Clase 2	Si por clase agrologica
Yerbabuena Rio Verde	000000010290000	No	No	No	No tiene
El Pite Rio Verde	000000010291000	No	No	No	No tiene
Los Álamos Rio Verde	000000010184000	No	No	Clase 2	Si por clase agrologica
El Manzano El recreo	000000010119000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica
Las Margaritas Rio Verde	000000010191000	No	No	Clase 7	Si por clase agrologica

- Que mediante Oficio 10300-2020 suscrito por el Subgerente de Planeación y Mejoramiento Institucional de las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q, y rotulado “*Concepto de Disponibilidad de Servicio de Acueducto y Alcantarillado Para Ampliación del Perímetro Urbano*”, se pronunció sobre las características de las zonas, para indicar finalmente que: “*A continuación, se relacionan los requisitos mínimos que deberá presentar en la Subgerencia de Planeación y Mejoramiento Institucional de la empresa para la aprobación del proyecto hidráulico y sanitario; **así como para la expedición de la disponibilidad de servicio de Acueducto y Alcantarillado del proyecto***”.
- Que mediante Oficio del 1 de julio de 2020, la Empresa Regional de Servicios Públicos NEPSA S.A E.S.P., dio respuesta a petición efectuada por el Alcalde del Municipio de Buenavista Quindío, mediante la cual solicitó el certificado de disponibilidad para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, aludiéndose allí en términos generales a la cobertura en la prestación del servicio, y refiriendo a las acciones adelantadas para la mejora en el mismo en dicha municipalidad.
- Que el día 3 de noviembre de 2020, el Representante Legal de la Empresa NEPSA del Quindío S.A E.S.P., certificó que: “*Para el sector poblado de Rio Verde y el nuevo perímetro de la cabecera Municipal del municipio de Buenavista, existe la disponibilidad del servicio público domiciliario de aseo, de conformidad al artículo 2.3.2.2.4.2.106 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y al concepto técnico emitido por el área operativa de la*

Ref. Sentencia  
 Medio de Control: Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
 Demandante: Departamento del Quindío  
 Demandado: Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
 Radicación: 63001-2333-000-2021-00024-00  
 Instancia: Única

**Empresa, no obstante, es necesario la adecuación de las vías públicas de dichos sectores, puesto que el peso y las medidas de los vehículos recolectores de la Empresa Nepsa del Quindío S.A E.S.P, requieren unas garantías mínimas, al tratarse del estado de la malla vial del Municipio de Buenavista para la efectiva prestación del servicio público de aseo en el momento que se lleven a cabo los proyectos descritos en su petición”.**

- Que mediante Oficio del 02 de octubre de 2020, la Empresa de Energía del Quindío EDEQ S.A E.S.P, con asunto: *Concepto disponibilidad del servicio de energía para el municipio de Buenavista y las zonas propuestas para incorporar al suelo urbano del municipio*, que: *“Es importante resaltar que, de acuerdo con las señales de expansión del suelo urbano brindadas por los municipios, EDEQ S.A E.S.P como operador de red planifica su expansión de infraestructura para la atención de la demanda futura y dado su rol, está en capacidad de atenderla, **siempre que las señales del entorno sean claras y oportunas.** En la actualidad la capacidad de transporte para la zona urbana del municipio de Buenavista es de 6.2 MVA y aproximadamente 16.000 usuarios residenciales, de los cuales se está alimentando únicamente alrededor de 1.100 usuarios para el municipio de Buenavista y 10.000 usuarios para los cuatro municipios servidos por la subestación Paraguaycito, lo que da buena cuenta de la capacidad remanente de potencia que hay disponible para los planes que se adelantan por parte de la administración municipal de Buenavista”.*
- Reposan en el cuaderno de antecedentes allegado por el Municipio de Buenavista, cartas de manifestación de interés de propietarios de predios rurales de dicho ente territorial, para que los mismos sean incorporados al perímetro urbano de Buenavista, así como la respectiva acta de verificación de los requisitos habilitantes de los predios propuestos.
- Que en Acta informe final de evaluación de los predios propuestos en sesión del día 21 de agosto de 2020, el Comité evaluador concluyó entre otras que: *“El Señor alcalde les informa a los miembros del comité que, no obstante, las gestiones adelantadas por los propietarios han tenido dificultades para conseguir la información en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá y las empresas de servicios domiciliarios.*

*Que, no obstante, las respuestas de las Empresas de Servicios Públicos a las comunicaciones OGAD-BV-040, 041 y 042 de junio 11 de 2020, reiteradas por la Secretaria de Planeación mediante las comunicaciones SPDM-BQ-144 de junio 25 de 2020 y ante las entidades IGAC, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos mediante las comunicaciones AMB-DAM-046, 047 y 048 de Julio 29 de 2020, reiteradas con las comunicaciones AMB-DAM-054,*

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

*055 y 056 de agosto 05 de 2020. **Se debe continuar gestionando la obtención de las disponibilidades de los SSPP para cada predio en particular.***

**Si bien, las empresas EDEQ y EPQ informan que pueden atender el crecimiento proyectado para los nuevos usuarios es necesario que cada predio disponga de su propio certificado de disponibilidad y para ello se seguirá gestionando ante las empresas dichas certificaciones”.**

- Que mediante diligencias de audiencias públicas se seleccionaron predios de propiedad de entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, localizados en suelo rural, suelo suburbano, suelo de expansión urbana y/o urbanos cuyos propietarios estén interesados en desarrollar sobre dichos predios proyectos de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda en el Municipio de Buenavista Quindío.
- Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en Oficio radicado 4000-2021-0000444-EE-001, indicando que en el año 2014 se realizó estudio detallado de suelos y zonificación de tierras del Departamento del Quindío, refiriendo anexar información de la clasificación agrológica a nivel del municipio de Buenavista, en el cual se observa descripción de las clases agrológicas, mostrando las características de los suelos, sus limitaciones y de uso de los suelos, adjuntando mapa con la distribución de las clases agrológicas del Municipio de Buenavista.

#### **4.3. Caso en concreto.**

De la revisión del escrito de observaciones, así como del Auto N° 048 del 03 de febrero de 2021, mediante el cual el Gobernador del Departamento del Quindío dictó auto de observación al Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020, se evidencia de manera puntual que el mismo, soportado en el concepto técnico negativo expedido por el Jefe de Oficina Desarrollo Territorial de la Secretaría de Planeación del Departamento del Quindío, se funda en que el Acuerdo inscribe un total de 27 predios de los cuales 20 no colindan con el perímetro urbano, refiriendo que el 66% de los predios son áreas naturales protegidas por alta pendiente en mención a la clase agrológica 7 y 8 consideradas de protección forestal según las determinantes de la C.R.Q., y al facultarse al Alcalde Municipal para modificar la planta de personal de cargos de la administración, así como facultándole para constituir una empresa municipal de servicios públicos conforme la Ley 142 de 1994.

Así, manifiesta que analizadas las disposiciones constitucionales y legales, se observa que existe disparidad entre la regulación del Acuerdo 018 de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Buenavista, y la normatividad aplicable, esto es, en tanto no se ajusta a los requerimientos exigidos por el literal c) del artículo 91 de la

Ref. Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Ley 1753 de 2015, insistiéndose así mismo que existe disparidad respecto de la conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos de los predios a incorporar, omitiéndose la regulación contenida en la Ley 1753 de 2015 sobre las conexiones de servicios públicos, supeditando dicha disponibilidad a la aprobación del proyecto de Acuerdo, lo que contraviene la normativa nacional aplicable, careciendo de unidad de materia, frente al sentido de la regulación propuesta y las facultades otorgadas al Alcalde en sus artículos 106° y 107°.

Para resolver lo pertinente, sea lo primero reiterar que, en efecto, según los cargos del escrito de observaciones, fundados en lo dispuesto por el artículo 91° de la Ley 1753 de 2015, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 1537 de 2012, dicha norma dispone, *in extenso*, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 91. Incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano.** Modifíquese el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 47.** Incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano. Con el fin de garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda, durante el período constitucional de las administraciones municipales y distritales comprendido entre los años 2015 y el 2020, y por una sola vez, los municipios y distritos podrán:

1. A iniciativa del alcalde municipal o distrital, incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que garanticen el desarrollo y construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios que soporten la vivienda de interés social y de interés prioritario, y otros, siempre que se permitan usos complementarios, mediante el ajuste del plan de ordenamiento territorial que será sometida a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Esta acción se podrá adelantar siempre y cuando se cumplan en su totalidad las siguientes condiciones:

**a) Se trate de predios que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito, certificada por los prestadores correspondientes.**

b) Los predios así incorporados al perímetro urbano quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997. Para su ejecución se aplicarán las normas del tratamiento urbanístico de desarrollo y no se requerirá de plan parcial ni de otro instrumento de planificación complementaria para su habilitación. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos y aprovechamiento del suelo.

**c) Los predios no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, ni en áreas que hagan parte del suelo de protección, en los términos de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, ni**

Ref. Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

**en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento vigente.**

d) Aquellos municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales (corregimientos y veredas) que estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2ª de 1959, podrán presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitud de sustracción rápida y expedita para los lotes y actuaciones urbanas integrales que se destinen a vivienda para lo cual se expedirá por parte de dicho Ministerio las resoluciones correspondientes.

2. Además de los instrumentos previstos en la ley, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, se podrá modificar el régimen de usos y aprovechamiento del suelo de los predios localizados al interior del perímetro urbano o de expansión urbana que puedan ser destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. Este ajuste se someterá a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en la Ley 388 de 1997, o mediante la expedición de decretos por parte de la autoridad municipal o distrital respectiva, cuando el Plan de Ordenamiento Territorial contemple la autorización para el efecto. Estos predios quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria, de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997.

**PARÁGRAFO 1º.** Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial de que trata el presente artículo, sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna o lo niegue sin base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

En el evento de que el concejo municipal o distrital estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá sustentarse en motivos técnicos y contar con la aceptación del alcalde y, en ningún caso, su discusión ampliará el término para decidir.

Los concejos municipales y distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial.

**PARÁGRAFO 2º.** Los predios incorporados al perímetro urbano en virtud de las disposiciones del presente artículo deberán cumplir los porcentajes de vivienda de interés social y de interés social prioritario de que trata el artículo 46 de la presente ley.

**PARÁGRAFO 3º.** Los proyectos de vivienda desarrollados bajo este artículo, no podrán cumplir la obligación de destinar suelo para vivienda de interés prioritario mediante el traslado de sus obligaciones a otro proyecto”.

Respecto al primer cargo que debe absolver la Sala, ello para determinar si el mismo se ajusta o no a la legalidad; debe considerarse que en efecto la norma transcrita,

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

señala en su literal a) que para la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, debe tratarse de predios **que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio (...)**, constatándose de la valoración del expediente de antecedentes administrativos aportado, que aún en el marco de la discusión para la aprobación del Acuerdo en mención, no existía certeza en lo que a la garantía en el cumplimiento de tal exigencia se tramitaba para la incorporación de los predios en comento, ello puesto que previo a la aprobación del Acuerdo, y según acta de informe final de evaluación de los predios en sesión celebrada por el Comité evaluador del día 21 de agosto de 2020, se certificaba las dificultades para conseguir información, entre otras, de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y que pese a unas respuestas otorgadas: **“Se debe continuar gestionando la obtención de las disponibilidades de los SSPP para cada predio en particular. Si bien, las empresas EDEQ y EPQ informan que pueden atender el crecimiento proyectado para los nuevos usuarios es necesario que cada predio disponga de su propio certificado de disponibilidad y para ello se seguirá gestionando ante las empresas dichas certificaciones”**.

En tal sentido es claro que previo al sometimiento de los trámites propios de aprobación del Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 por el Concejo Municipal de Buenavista y a iniciativa del Alcalde, no se contaba aún con la certeza de conexión o de conectividad inmediata de los predios, ello en tanto las respuestas logradas de algunas empresas de servicios públicos denotaban la necesidad de intervenciones previas para lograr tal prestación de servicios, esto según se infiere de lo certificado por las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q al referir que: **“A continuación, se relacionan los requisitos mínimos que deberá presentar en la Subgerencia de Planeación y Mejoramiento Institucional de la empresa para la aprobación del proyecto hidráulico y sanitario; así como para la expedición de la disponibilidad de servicio de Acueducto y Alcantarillado del proyecto”**.

Nótese, de los apartes resaltados, que dicha empresa de servicios públicos aludió que para la solicitud de expedición de disponibilidad de que trata la norma, relacionaba los requisitos mínimos que debían presentarse, ello, se reitera, para la expedición de la certificación, sin que tal respuesta pudiese de forma alguna significar el cumplimiento del requisito de que trata la disposición en análisis.

En igual sentido debe valorarse las respuestas de la Empresa Regional de Servicios Públicos NEPSA S.A E.S.P. en el trámite administrativo previo a la expedición del Acuerdo, al referir en una primera comunicación y en términos generales a la cobertura en la prestación del servicio, y a las acciones adelantadas para la mejora en el mismo en dicha municipalidad, sin que de manera textual informara que los predios contaban con la conexión o que se otorgaba la disponibilidad para el efecto, así como el oficio posterior en el que se refería que pese a la disponibilidad del servicio público de aseo en el Municipio: **“(…) no obstante, es necesario la**

Ref. Sentencia  
 Medio de Control: Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
 Demandante: Departamento del Quindío  
 Demandado: Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
 Radicación: 63001-2333-000-2021-00024-00  
 Instancia: Única

**adecuación de las vías públicas de dichos sectores, puesto que el peso y las medidas de los vehículos recolectores de la Empresa Nepsa del Quindío S.A E.S.P, requieren unas garantías mínimas, al tratarse del estado de la malla vial del Municipio de Buenavista para la efectiva prestación del servicio público de aseo en el momento que se lleven a cabo los proyectos descritos en su petición”.**

De igual forma, y en lo atinente a la certificación requerida en lo que al servicio público de energía concierne, se desprende del expediente administrativo que contiene los trámites previos adelantados a la expedición del Acuerdo, que la EDEQ S.A E.S.P., a pesar de mencionar que está en capacidad de atenderla, no obstante, lo condiciona a que las señales del entorno sean claras y oportunas.

Estas pruebas que conducen a verificar la inexistencia de conexión de servicios públicos en los predios o en su defecto, de disponibilidad para atender lo propio, se logró constatar aún en el trámite de este proceso judicial en los requerimientos librados a las empresas de servicios públicos domiciliarios existentes en la región, las cuales, reposando todos en la carpeta 037RpaRequerimientos, indicaron cada una que:

- **Empresa de Energía del Quindío EDEQ. S.A. E.S.P:** *“Que la disponibilidad del servicio de energía expedida mediante oficio 20200430011604 del 02 de 2020 es válida. Los criterios técnicos empleados para otorgar la disponibilidad, se basaron en las tablas de demanda diversificada por usuario, que reposan en nuestras normas de construcción, contrastadas con la cantidad de usuarios nuevos que aspira a incorporar el municipio en suelo urbano. Con esa cantidad de potencia a demandar y la capacidad de transporte de los circuitos y la potencia disponible de la subestación Paraguaycito, se emitió el concepto”.*
- **Empresas Públicas del Quindío E.P.Q.:** *“(…) dada esta situación y comprobada la capacidad que tienen las redes del municipio de Buenavista, esta Subgerencia ha emitido bajo el radicado 10300-2020-01897 la factibilidad de servicio de acueducto y alcantarillado para 25 predios que el ente territorial pretende incluir dentro del perímetro urbano. Estos han sido divididos en 4 grupos (Grupo Norte 1, Grupo Norte 2, Grupo Orienta y Grupo Sur) teniendo en cuenta los requerimientos técnicos que cada uno debe tener para su conexión a las redes existentes. (...) Así las cosas, Empresas Públicas del Quindío definió las condiciones que deberá cumplir cada grupo (para este caso particular) en materia de Acueducto y Alcantarillado, **así como se describen los requisitos mínimos y los pasos a surtir el proceso para la obtención de la disponibilidad de servicios de cada predio.** Finalmente, la Subgerencia de Planeación y Mejoramiento Institucional certifica la validez de los radicados 10300-2020-01897 del 21 de septiembre de 2020 y 10300-2020-030346 del 4 de diciembre de 2020, los*



Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

*cuales han sido expedidos con todo el criterio técnico del personal adscrito a este despacho”.*

- **Superintendencia de Servicios Públicos – Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo:** *“En consideración a lo anterior, esta Superintendencia carece de competencia para analizar la validez de los certificados de concepto de disponibilidad de los servicios de acueducto y alcantarillado para la ampliación del perímetro urbano que son emitidos por las Empresas de Servicios Públicos, toda vez que el artículo 2.3.1.2.7 del Decreto 1077 de 2017 relaciona únicamente las negativas a la disponibilidad inmediata”.*

Así las cosas, y si bien en las certificaciones allegadas aluden las entidades requeridas a disponibilidad en la prestación de los servicios públicos para los predios, la misma se presenta, no obstante, según su lectura, en términos de la posibilidad y el deber mismo que a dichas entidades les asiste en tal prestación según lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto 3050 de 2013, norma referida en su respuesta por las Empresas de Servicios Públicos del Quindío E.P.Q., atinente a que según el artículo 12 de la Ley 388 de 1997, el prestador del servicio donde está ubicado el predio, no podrá argumentar falta de capacidad para predios ubicados al interior del perímetro urbano, estando la discusión sobre los predios en cuestión en pretensión de ser incluidos a dicho perímetro, según el Acuerdo en revisión, y no, como si los mismos ya hicieren parte de aquel, ello atendiendo a las consideraciones que seguidamente se efectuará sobre tal cargo, frente a las características de los predios y su potencialidad para ser incorporados al perímetro urbano del Municipio de Buenavista, adicional a la notoria sujeción de preexistencia o condiciones favorables para la prestación de los servicios, lo cual se infiere de las certificaciones recopiladas en la iniciativa del Acuerdo.

Resáltese de manera adicional, que el artículo 11° del Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 en revisión, dispuso de manera textual que los sistemas de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial de las zonas incorporadas, “(...) **serán aprobados por la empresa prestadora del servicio, teniendo en cuenta los lineamientos urbanísticos contenidos en los diferentes instrumentos de planeación expedidos por la Administración Municipal y el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado**”, esto es, deduciéndose aún del texto mismo del Acto Administrativo, la aprobación pendiente por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos, en lo atinente a los sistemas de acueducto y alcantarillado de las zonas a incorporar bajo los lineamientos urbanísticos.

En consecuencia de lo dicho, y toda vez que según la valoración de certificaciones aportadas, esto es, tanto las que soportaron el trámite del proyecto de Acuerdo 018 de 2020 en revisión, y las recaudadas en el proceso judicial; no acreditan que se trata de predios **que cuentan** con conexión o disponibilidad **inmediata**, en tanto las mismas se encuentran sujetas a condiciones para la debida operatividad de los

Ref. Sentencia  
Medio de Control: Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
Demandante: Departamento del Quindío  
Demandado: Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
Radicación: 63001-2333-000-2021-00024-00  
Instancia: Única

servicios, según se observó, impera tener por acreditado el cargo formulado contra la validez del Acuerdo expedido por el Concejo Municipal de Buenavista Quindío, respecto al incumplimiento de lo dispuesto por el literal a) del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015.

Reitérese así que para incorporar suelos al perímetro urbano, es imperativo que: *“Se trate de predios **que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata** de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito, certificada por los prestadores correspondientes”*, sin embargo, el Acuerdo expedido permite la incorporación de predios del municipio con sujeción y/o dejando a consideración de las empresas prestadoras de los servicios los diseños de los sistemas de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial de las zonas incorporadas, lo cual contradice la norma nacional en la preexistencia de conexión o disponibilidad inmediata de la prestación de los servicios.

Corresponde ahora a la Sala abordar el cargo atinente a que el Acuerdo 018 de 2020, contraría lo dispuesto en el literal c) del artículo 91 de la Ley en comento, en lo atinente a que los predios, **no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, área de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, ni en áreas que hagan parte del suelo de protección, ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento vigente.**

Sea lo primero expresar, frente a la inconformidad ventilada en el escrito de intervención por parte del Municipio de Buenavista, al referir que es improcedente la solicitud de informe técnico ambiental efectuada a la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q. en lo atinente a que se pronunciara sobre la legalidad del Acuerdo N° 018 del 07 de diciembre de 2020; que dicho cargo no está llamado a prosperar ni a ser acogido, por cuanto en el marco de lo dispuesto por el artículo 275 del Código General del Proceso, citado en los Autos que ordenaron la probanza, el Juez podrá de oficio o a petición de parte solicitar informes a entidades públicas o privadas sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos referentes a la temática, siendo claro que según las competencias de la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q., y en lo atinente a la determinación de si los predios son o no parte de las denominadas zonas de reserva o protección forestal, es tal entidad la competente para ello, según lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y demás concordantes, en lo atinente a la aplicación de las disposiciones legales vigentes sobre disposición, manejo, administración y aprovechamiento del medio ambiente y recursos naturales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, así como administrar y vigilar lo pertinente a las áreas del Sistema de Parques Nacionales y relacionadas.

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Así las cosas, se acredita que el Concejo Municipal de Buenavista en el Acuerdo N° 018 del 07 de diciembre de 2020, tal como se ha verificado, dispuso la incorporación de unos predios al perímetro urbano del Municipio de Buenavista, siendo uno de sus argumentos de defensa el encaminado a expresar que el proyecto de Acuerdo sí contempló el análisis sobre afectación por altas pendientes, así como sobre caracterización de la geología, geomorfología y suelos, concluyendo que no se vulneró las clases agrológicas, y aludiendo que los predios a incorporar, no colindan ni se hayan dentro o ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, como se adujo en el Auto de Observación por el ente departamental.

Siendo clara la disposición normativa que soporta el cargo atribuido al Acuerdo en revisión, al preceptuar que los predios a incorporar no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, merece importante valoración las conclusiones que el informe técnico ambiental rendido en la actuación por la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q tiene para el efecto, en cuanto profundiza a detalle el análisis del margen de influencia que el territorio de los predios a incorporar presentan, en aquellas zonas consideradas de especial protección como áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica y similares, que colindan el perímetro urbano de Buenavista Quindío.

La Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q. a través del Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, presentó informe técnico ambiental sobre los suelos de protección asociados a los predios indicados en el Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020, cuyo objetivo es identificar las determinantes ambientales y otros aspectos ambientales de interés mediante la superposición de los predios con los indicados en el artículo 1° del Acuerdo en revisión, mencionando que se ubica y descarga a través del portal web del Instituto Agustín Codazzi IGAC, la información catastral de los predios, efectuándose la superposición de los polígonos de los predios, con elementos ambientales de interés y mediante el uso del software ArcGIS, mencionando que según el Decreto 1076 de 2015, entre las áreas forestales protectoras, se encuentran las que se determinan como de influencia sobre cabeceras **y nacimiento de los ríos y quebradas**, sean estos permanentes o no, indicando dicha normativa lo que se entiende por **áreas forestales protectoras los nacimientos de fuentes de aguas** en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia; una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua, y los terrenos con pendientes superiores al 100%.

Ref. Sentencia  
 Medio de Control: Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
 Demandante: Departamento del Quindío  
 Demandado: Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
 Radicación: 63001-2333-000-2021-00024-00  
 Instancia: Única

**Figura 2. Áreas de protección y Conservación Hídrica.**



Efectuada tal superposición, concluyó el informe técnico que los predios a incorporar al perímetro urbano, cuentan con presencia de corrientes hídricas, conceptuando así que: *“Con el objetivo de establecer los drenajes que se encuentran en áreas cercanas o dentro de los predios, se realizó la superposición de estos con los polígonos de los predios indicados en la Tabla 1, **encontrando que, gran parte del área cuenta con la presencia de corrientes;** teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 1076 Art. 2.2.1.1.18.2 se procede a demarcar un área de influencia (buffer) de 30mts, obteniendo así las franjas forestales protectoras”.*

En igual sentido, y sobre el estudio de la capacidad de uso del suelo, concluyó el informe técnico que: *“Teniendo en cuenta lo estipulado en el Decreto 3600 de 2007, artículo 4, numeral 2, como suelos de protección para la producción agrícola, ganadera y de explotación de los recursos naturales; este tipo de suelos es más recomendado para usos agrícolas, ganaderos y/o de explotación de recursos naturales”.* Así, manifestó que realizada la superposición de este terreno sobre la capacidad de uso de suelo – clases agrológicas y subclase, se obtuvo como resultado tres clases de suelo, esto es, 6, 7 y 8, definiéndolas así:

Clase	Definición	Subclase	Definición
	Tierras no arables con restricciones muy severas que restringen su uso a		Esta unidad de tierras presenta pendientes planas (1-3%), ligera, moderada y fuertemente inclinadas

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

6	cultivos semipermanentes o permanentes, densos, sistemas agroforestales. Las prácticas de manejo y conservación son esenciales.	6p-3	(3-7-12-25%) y ligeramente escarpadas (25-50%). Tiene limitaciones por clima, pendientes, movimientos en masa del tipo pata de vaca y profundidad efectiva de los suelos.
7	Tierras no arables con excesivas restricciones que condicionan su uso a bosques protectores, agroforestería, cobertura vegetal permanente. La ganadería debe excluirse. El manejo debe ser estricto.	7p-3	Se presentan pendientes ligeramente inclinadas (3-7%) y moderadamente escarpadas (50-75%); algunas unidades presentan afloramientos rocosos, pedregosidad superficial o están afectadas por abundantes movimientos en masa (patas de vaca, terracetos, deslizamientos). Estas tierras no son aptas para sistemas de cultivos comunes; su uso se limita principalmente a bosques de protección, conservación de la vegetación herbácea, arbustiva o arbórea y a la vida silvestre.
8	Tierras no aptas para uso agropecuario que deben destinarse a la conservación/recuperación de recursos naturales, cuencas hidrográficas, vida silvestre, recreación y ecoturismo.	8p-3	Se agrupan las tierras que presentan limitaciones extremadamente severas para su uso; no reúnen las condiciones mínimas edáficas, de drenaje, de clima o de pendientes requeridas para el establecimiento de actividades agropecuarias o forestales; en consecuencia, deben dedicarse a la conservación de los recursos naturales o a la recuperación. La mayoría de las tierras de esta clase son importantes, principalmente, para la protección y producción de los recursos hídricos, además, por su interés científico, turístico, refugio de fauna y de flora. Esta unidad tiene como limitantes principales las pendientes ligeramente escarpadas, la alta susceptibilidad a la erosión y a los movimientos en masa (patas de vaca); en adición presentan fuerte acidez y fertilidad baja; son aptas para bosque protector; requieren reforestar con especies nativas; evitar las talas y las quemadas; eliminar las actividades agropecuarias.

Tal y como se advirtió en los antecedentes de esta decisión, el ente departamental formula reparo en contra del Acuerdo en revisión, indicando que el 66% de los predios son áreas naturales protegidas por alta pendiente en mención a la clase agrológica 7 y la clase agrológica 8 considerada de protección forestal en

Ref. Sentencia  
 Medio de Control: Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
 Demandante: Departamento del Quindío  
 Demandado: Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
 Radicación: 63001-2333-000-2021-00024-00  
 Instancia: Única

concordancia con lo definido por las determinantes ambientales actuales de la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q., argumento controvertido por el Municipio de Buenavista en su contestación expresando que:

***“En Buenavista los predios que fueron incluidos en el perímetro urbano no pertenecen a la clase 8, están catalogados en las clases 6 y 7 y serán desarrollados previa la realización de estudios de geotecnia e ingeniería de diseños que permita la implantación de las viviendas y unidades inmobiliarias previendo posibles fenómenos de Erodabilidad y con un adecuado manejo de las aguas lluvias y de escorrentía para contrarrestar la Erosividad de la lluvia, entre otros muchos aspectos técnicos que fueron muy bien determinados en el articulado del Acuerdo 018 de 2020 que contiene más de 110 artículos.***

*Para todos debe ser claro que la clasificación agrológica de los usos de los suelos no es ni corresponde a una afectación ambiental y el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 en ninguno de sus apartes hace referencias o consideraciones sobre la clasificación agrologica de los suelos a ser incorporados al perímetro urbano”.*

No comparte esta Corporación la apreciación traída en el memorial de contestación por el Municipio de Buenavista respecto a desconocer los posibles fenómenos de erodabilidad aludiendo aún que pretende incorporarse unos predios que requieren manejo de aguas lluvias y de escorrentía para contrarrestar la erosividad de lluvia, cuando además se acepta que los mismos están catalogados en las clases 6 y 7 y que serán desarrollados previa realización de estudios de geotecnia e ingeniería de diseños; máxime cuando se detectó que con la superposición de los predios a incorporar con los polígonos de las áreas de protección y conservación hídrica se encontró: “(...) que, gran parte del área cuenta con la presencia de corrientes”.

Nótese como el informe técnico aportado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q a la actuación, precisó que revisado el documento técnico de soporte del EOT del Municipio de Buenavista, se define el suelo de protección como aquel: “Para el municipio de Buenavista se destinan como suelo de protección las áreas conformadas por los relictos de bosque, área de retiro de quebradas, **nacimiento de quebradas**”; mencionando que posterior a revisar los contenidos del mapa en cuestión, se realizó el cotejo con los predios indicados en el Acuerdo 018 de 2020, cotejo cartográfico para el cual fue necesario realizar una georreferenciación del mapa original del EOT conforme las coordenadas del perímetro municipal, según el sistema Magna-Sirgas Magna Colombia Oeste, concluyendo que:

***“La superposición de la capa predial (predios según acuerdo 018 de 2020) junto al mapa 31 del EOT muestra que existen suelos de protección que pasan a lo largo de los predios en referencia, estos suelos de protección son las áreas de rondas hídricas relacionadas con la quebrada La Picota (al norte) y la quebrada Las Delicias (al sur).*** Se realizó también la

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

*superposición con los suelos de protección, identificando que solamente se encontró área de influencia cercana por “Reserva Forestal Central” y “Predios de Reforestación”, este último colindando con el predio “Besarabia-El Rhin Yarumal-La Cabaña”.*

Adicionalmente refirió sobre el componente de riesgo el informe técnico en estudio, que: *“Dentro de la evaluación realizada, se identificó que el único escenario de riesgo se constituye en Movimientos en Masa, de manera que se realizó la superposición con los escenarios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de este componente. Es importante indicar que el insumo para la generación de estos mapas fue el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca del río La Vieja (POMCA, 2018)”.*

Así, de los predios a incorporar al perímetro urbano del Municipio de Buenavista, se formula amenaza por movimientos en masa, ello pues de la superposición realizada se identificó que la mayoría de los predios se encuentra con grados de amenaza desde muy alta a media, refiriéndose así mismo que la vulnerabilidad por tales movimientos en masa para los predios 3, 4 y en cercanías al 24 el rango de riesgo es medio, mientras que para el resto de predios el rango es bajo, concluyendo así el informe técnico evaluado que: ***“Las zonas de riesgo señaladas en la cartografía del EOT vigente son indicativas de que hacia los bordes del perímetro urbano actual, existen áreas de pendientes altas que limitan el desarrollo para suelos urbanos, lo cual debe ser evaluado en mejor detalle para que se demuestren la capacidad del uso del suelo para uso urbano”.***

Adicional a los reparos que los terrenos a incorporar adquieren en atención al informe técnico antes valorado, del cual se deduce que los mismos se encuentran ubicados en el área de influencia de zonas de reserva y cuyo usos de suelos y topografía recalca aún la imposibilidad de desarrollar en estas actividades agropecuarias por las características mismas del suelo y la existencia de bosques de protección, especies nativas como refugio de flora y fauna, con alto interés de protección de los recursos naturales; lo cual pone aún en discusión la posibilidad atinente a que exista disponibilidad inmediata en la prestación de los servicios públicos requeridos en tales predios para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, entre otras, cuyo fin a todas luces sería loable, pero que por el margen de su ubicación en zonas de reserva forestal o de obligatoria protección por su estrategia ambiental, impide tener por aptos para tal finalidad los predios que pretenden ser incorporados al perímetro urbano, adicional a la inestabilidad que los referidos movimientos en masa en la zona, además de sus pendientes, puedan generar para la finalidad y el objeto perseguido en el Acuerdo, sobre proyectos constructivos de vivienda en tales zonas.

Bajo este contexto se observa que en efecto el Acuerdo N° 018 del 7 de diciembre de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Buenavista, estableció en su artículo 3° condiciones específicas para unos predios localizados **cerca al cauce de la**

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

**Quebrada La Picota, otros que colindan con su franja de retiro**, declarando como suelos de protección de la quebrada y reserva ambiental el perímetro de aislamiento lo cual ocurrió, cita el Acuerdo: “(...) **para unos pedios que colindan con las Quebradas Sardinero, La Concha, del Paraguay, Buenos Aires, Piedras Blancas, Mama Vieja, La Mina, y demás que se encuentren en el centro poblado Rio Verde**”.

Así, las características de los predios que se pretenden incorporar al perímetro urbano del Municipio de Buenavista según el Acuerdo 018 de 2020, colindan según lo conceptualizado, con áreas de importancia ecosistema por presencia de quebradas, aunado a las condiciones topográficas de los mismos consideradas como de alta, media y baja pendiente, con riesgos de movimiento en masa.

Tanto las probanzas incorporadas en esta actuación judicial como las que dieron soporte a la expedición del Acuerdo en revisión, arrojaban ya desde la respuesta emitida al señor Alcalde del Municipio de Buenavista por la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q. mediante Oficio del 29 de septiembre de 2020, que varios de los predios a incorporar si bien se estimó, no hacían parte de zonas de reserva forestal, no obstante, con la determinación a través de los mecanismos de superposición del esquema de ordenamiento territorial con los predios a incorporar, se concluyó que: “(...) *gran parte del área cuenta con la presencia de corrientes (...)*”, “(...) *se realizó superposición con los suelos de protección, identificando que solamente se encontró área de influencia cercana por “Reserva Forestal Central” y “Predios de Reforestación”, este último colindando con el predio “Besarabia-El Rhin-Yarumal-La Cabaña”, y que, para el componente de riesgo: “(...) para la amenaza por movimientos en masa (crítico) se identificó que la mayoría de los predios se encuentran con grados de amenaza desde muy alta a media*”.

Valgan estas razones como suficientes para encontrar soportado y acreditado el cargo de invalidez al Acuerdo revisado, según lo sustentado por el Departamento del Quindío en el trámite, atinente a que los predios no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, y en las demás especificaciones del literal c) del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, por lo dicho.

Finalmente, y respecto al cargo endilgado al Acuerdo 018 del 7 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Buenavista por contrariar el principio de unidad de materia, toda vez que en el mismo se otorgaron facultades al Alcalde en sus artículos 106 y 107 para modificar la planta de personal de cargos de la administración, así como constituir una empresa municipal de servicios públicos domiciliarios; se tiene que en efecto dicho principio ha sido definido por el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“Al respecto se dirá que el principio de unidad de materia tiene como objeto principal la racionalización de la actividad normativa, la cual debe ejercerse en forma ordenada, para evitar que surjan dentro del trámite de este tipo de normas incongruencias temáticas.



**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Este postulado implica que **entre las diferentes disposiciones debe existir una relación objetiva y racional**, que puede manifestarse de diferentes formas. Una, podría ser que exista entre ellas una relación temática, en cuyo caso se hablaría de una “conexidad material”; Dos, que compartan una misma causa u origen “conexidad causal”, o Tres, que se liguen en las finalidades que persigue el legislador con su creación “conexidad teleológica”<sup>9</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-133 del 29 de febrero de 2012<sup>10</sup> con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, indicó frente al alcance del principio de unidad de materia que:

“Recientemente, en la Sentencia C-400 de 2010, la Corte hizo expresa referencia al alcance de los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En relación con la (i) **conexidad temática**, explicó que la misma puede definirse “como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular”. Como ya se mencionó, la Corte ha dispuesto que la conexidad temática, analizada desde la perspectiva de la ley en general, “no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable”. En cuanto a la (ii) **Conexidad causal**, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal “hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Por su parte, frente a la (iii) **conexidad teleológica**, dijo igualmente que ella también se relaciona con “la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular”. Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, “la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Finalmente, respecto de la (iv) **Conexidad sistemática**, la misma fue entendida “como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley,

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “A” - Consejero ponente: GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN - Bogotá D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil once (2011) - Rad. No. 41001-23-31-000-2000-03909-01 Número interno: 2435-10 - Actor: LUZ VIANEY MURCIA PASCUAL Y OTRAS - Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA - AUTORIDADES MUNICIPALES - APELACIÓN SENTENCIA.

<sup>10</sup> Corte Constitucional - Sentencia C-133/12 - Referencia: Expedientes D-8486 - Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”. - Demandante: Gonzalo Castellanos Valenzuela - Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012).

Ref.	Sentencia
Medio de Control:	Revisión Validez de Acuerdo Municipal
Demandante.	Departamento del Quindío
Demandado:	Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-
Radicación:	63001-2333-000-2021-00024-00
Instancia:	Única

que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.

3.10. De este modo, para efectos de establecer el cumplimiento del principio de unidad de materia, debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional, que permita verificar si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica. Con base en tal lectura, la propia jurisprudencia constitucional ha venido considerando que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

(...)

“6.15. Aun cuando la Corte ha sostenido que la interpretación del principio de unidad de materia debe ser **flexible**, también ha dejado en claro que, para efectos de no anular el contenido del citado principio, es necesario que las materias de una ley se relacionen internamente -desde una perspectiva estrictamente sustancial- y apunten a un mismo fin, circunstancia que no tiene lugar en el presente caso, pues, como se ha dicho, en una ley dirigida fortalecer la situación financiera del Sistema General de Salud, se incluyeron medidas que se ocupan del destino y manejo de recursos dirigidos a las bibliotecas públicas y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura. Tales medidas, aun cuando pueden perseguir un fin loable, no responden por sí mismas a un criterio mínimo de conexidad material con respecto a los fines perseguidos por la ley a la que se integran, lo cual, a su vez, no contribuye al objetivo constitucional de propiciar un ejercicio **transparente** y **coherente** de la función legislativa”.

En consideración a los postulados que el principio de unidad de materia tiene en lo atinente a la expedición de disposiciones normativas por los órganos colegiados competentes para ello concierne; el cual resulta aplicable también a los Concejos Municipales según sus funciones, nótese como según lo visto, del contenido del referido Acuerdo 018 de 2020, es claro que el objeto del mismo versó en establecer las condiciones tendientes a posibilitar la incorporación de unos predios al perímetro urbano del Municipio de Buenavista, y se les establece el régimen de usos y aprovechamiento del suelo con el fin de promover el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles, en virtud del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, evidenciándose que el artículo 107 del Acuerdo en revisión, facultó al Alcalde para suscribir convenios con las empresas prestadoras de los servicios públicos: “(...) para la ejecución de las redes de servicios públicos que requiere el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y prioritario de la administración municipal y la vivienda NO VIS ejecutada por los particulares (...)”, facultándosele para constituir una empresa municipal de servicios públicos domiciliarios según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, normatividad que en efecto en sus disposiciones permiten tal proceder, siendo acorde con la temática general del Acuerdo 018 de 2020 esa facultad otorgada por ser intrínseca a la procedencia de proyectos de vivienda lo referente a la disponibilidad de servicios públicos, razón por la cual tal cargo frente al artículo 107° en estudio, no está llamado a prosperar,

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

pese lo cual, no obstante, no reviste el alcance suficiente para amparar de validez el referido cuerpo normativo.

Lo anterior, por cuanto ocurre lo contrario respecto al artículo 106° del Acuerdo en revisión, en tanto el mismo sí quebrantó el principio de unidad de materia a que se alude en asuntos como el de la referencia, al facultar al Alcalde Municipal para modificar la planta de cargos de la administración municipal en cuanto a la Secretaría de Planeación Municipal y la Secretaría de Hacienda para incorporar en ellas unas dependencias, lo cual a todas luces desborda el objeto, finalidad y temática propia del Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 expedido por el Consejo Municipal de Buenavista, sobre incorporación de predios y promoción de proyectos constructivos de vivienda, constituyendo ello una razón adicional para declarar su invalidez, aunado a las consideraciones efectuadas con antelación frente a los demás cargos.

Respecto a la discusión traída en la demanda atinente a la incursión en posibles impedimentos y recusaciones de los funcionarios de la entidad departamental en el trámite previo a la expedición del Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 por el Concejo Municipal de Buenavista, requiriéndose se dispusiere rituar los mismos en esta actuación; se tiene que la misma no está llamada a avalarse en tal sentido por cuanto en efecto no es este escenario judicial de revisión de Acuerdo municipal el propicio para tales cuestionamientos, en tanto el ámbito de competencia de esta Corporación judicial se circunscribe a los cargos mismos propuestos en contra de aquel en el Auto de Observación y en el escrito de observaciones, y en tanto de así procederse, debió ello ser objeto de propuesta en la actuación administrativa para que allí hubiere sido dirimida tal controversia, de existir, lo cual según las documentales del informativo, no ocurrió.

Por consiguiente, con base en los considerandos antes desarrollados, estimará esta Sala de Decisión que las observaciones presentadas por el señor Gobernador del Departamento del Quindío están llamadas a prosperar, porque en el acto revisado fueron desconocidos lineamientos constitucionales y los que impone la Ley 1753 de 2015 frente a la posibilidad de incorporar suelos al perímetro urbano del municipio de Buenavista - Quindío, razones por las cuales, será declarado inválido.

### **III.DECISION**

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

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: DECLARAR INVALIDO** el Acuerdo 018 del 7 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Buenavista Quindío, "POR MEDIO DEL CUAL SE INCORPORAN UNOS PREDIOS AL PERÍMETRO URBANO DEL MUNICIPIO

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

DE BUENAVISTA, QUINDIO Y SE LES ESTABLECE EL RÉGIMEN DE USOS Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO CON EL FIN DE PROMOVER EL DESARROLLO DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y USOS COMPLEMENTARIOS Y COMPATIBLES, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”, por lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO:** Efectúense las anotaciones a lugar en el Sistema Informático Siglo XXI. En firme, se ordena la expedición de las copias que de esta providencia soliciten las partes intervinientes y a su costa.

**TERCERO:** Comunicar el presente proveído al señor Presidente del Concejo Municipal de Buenavista Quindío y al señor Alcalde Municipal de Buenavista para los fines que se estimen pertinentes.

Esta providencia se discutió y aprobó conforme consta en Acta de sesión ordinaria N° 15 de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Los Magistrados,*

**Firmado Por:**

**LUIS CARLOS MARIN PULGARIN**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL - TRIBUNAL 002  
ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE ARMENIA-QUINDIO**

**LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

**DESPACHO 001 SECCION PRIMERA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO QUINDIO**

**Ref.** Sentencia  
**Medio de Control:** Revisión Validez de Acuerdo Municipal  
**Demandante.** Departamento del Quindío  
**Demandado:** Acuerdo 018 del 07 de diciembre de 2020 -Municipio de Buenavista-  
**Radicación:** 63001-2333-000-2021-00024-00  
**Instancia:** Única

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**c934f2ffa67ea9d40da04ce125e5c43c9f0eeb4b656ba03191e904191bf835e2**

Documento generado en 13/05/2021 04:13:23 PM