Tunja, ocho (08) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15001233300020200185200

Demandante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de Santa Rosa de Viterbo

Medio de control: Validez de acuerdo municipal

Tema: Sentencia de única instancia. La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 000006 de 25 de marzo de 2020, toda vez que, si bien el trámite excepcional de ajuste al esquema de ordenamiento territorial sufrió una modificación en cuanto se suprimió en forma transitoria muchos de los trámites de concertación y consulta, entre ellos, el de someter previamente a consideración el proyecto a la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, se conservó el procedimiento de participación democrática ciudadana por cabildo abierto, el cual no se cumplió en el presente asunto y resultaba obligatorio para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial, cuando se pretenda incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, sueldo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y cumplido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el presente asunto.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda**

1.- La apoderada del Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo No. 000006 del 25 de marzo de 2020*, “por medio del cual se modifica de forma excepcional el esquema de ordenamiento territorial (decreto 106 del 29 de diciembre del 2000) y se modifica la destinación de los predios denominados “la cuadra” con la matricula inmobiliaria Nº 092-13984 y cedula catastral, 00-02-0003-0011-000 y “el potrero” con matrícula inmobiliaria* N° 092-0015545 y Cédula Catastral 00-02-003-0007*propiedades del municipio de santa rosa de Viterbo Boyacá con el fin de promover el desarrollo de vivienda interés social”,* por encontrarlo contrario a la Constitución Política y a la ley, con fundamento en los cargos que a continuación se detallan.

**Cargos formulados**

2.- El ente territorial alegó que el acuerdo demandado desconoció el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012[[1]](#footnote-1) modificado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015[[2]](#footnote-2) , norma que regula la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana, al perímetro urbano, y el artículo 7 del Decreto 4002 de 2004 que prevé el procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones de los planes de ordenamiento territorial.

Primer cargo: concepto de la autoridad ambiental

3. El Departamento de Boyacá afirmó que el Decreto 4002 de 2004, en su artículo 7° era claro al determinar que toda modificación al plan de ordenamiento territorial debía seguir los parámetros de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. Así, el numeral 1 del artículo 24 de la citada ley prevé que la autoridad autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente debía aprobar o emitir concepto sobre el alcance ambiental que se presenta con la incorporación del predio rural al perímetro urbano, documento que no se allegó y por tanto no dio cuenta del cumplimiento de dicho requisito.

Segundo cargo: realización de un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial

4.- Señaló que en los municipios, a iniciativa del alcalde, se podía incorporar al perímetro urbano, los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que garantizaran el desarrollo y construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios que soportaran la vivienda de interés social y de interés prioritario. Lo anterior, mediante el ajuste del plan de ordenamiento territorial que sería sometido 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, sumado a que los concejos municipales y distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarían obligatoriamente un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial.

5.- Sostuvo que el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo, al expedir el acuerdo demandado, no tuvo en cuenta la norma citada toda vez que, a través de éste se incorporó al perímetro urbano unos predios localizados en suelo rural para vivienda de interés social, con lo que se modificó el plan de ordenamiento territorial, sin que la corporación, previamente a estudiar y aprobar dicho proyecto de acuerdo, convocara a cabildo abierto a la comunidad, el cual era un requisito para modificar el plan de ordenamiento territorial.

**Posición del ente territorial y demás intervinientes**

6.- Dentro del término de fijación en lista[[3]](#footnote-3) el accionado y el Ministerio Público guardaron silencio.

7.- Por su parte, de conformidad con el artículo 121 de la Ley 1333 de 1986, norma que señala que durante el término de fijación en lista cualquier otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo, el señor Fabián Ricardo García Camargo, en su calidad de ex alcalde del municipio y ciudadano en ejercicio, presentó escrito a través del cual impugnó la constitucionalidad y legalidad del acuerdo demandado.

8.- Adujo que el alcalde municipal violó el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004, debido a que no demostró ni soportó técnicamente los motivos que dieron lugar a la incorporación de dos predios rurales al perímetro urbano, uno de los cuales *(la cuadra)* fue comprado en el año 2019 con destinación a la construcción de infraestructura deportiva (Parque Bicentenario) y el otro *(el potrero)* estaba destinado a la construcción de cancha en grama sintética y cancha abierta y no a programas de vivienda de interés social.

9.- Igualmente, puso de presente que el artículo primero del acuerdo en cuestión cambió la destinación y el uso del suelo a dos predios rurales, violando el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que permite modificar el régimen de usos y aprovechamiento del suelo de los predios localizados al interior del perímetro urbano o de expansión urbana destinados a proyectos de vivienda de interés prioritario mediante el ajuste excepcional del EOT.

10.- Finalmente, manifestó que tanto el alcalde como el concejo municipal al aprobar y sancionar el acuerdo en mención, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en la Ley 388 de 1997, como lo es el concepto ambiental de CORPOBOYACÁ, el concepto del Consejo Territorial de Planeación, las opiniones de los gremios económicos y de agremiaciones profesionales y el cabildo abierto obligatorio para el estudio y análisis del proyecto de ajuste excepcional del esquema de ordenamiento territorial, transgredieron el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, por lo que solicitó que se declare la invalidez del Acuerdo No. 000006 de 25 de marzo de 2020[[4]](#footnote-4).

**II. CONSIDERACIONES**

**Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales**

11.- Laacción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986[[5]](#footnote-5), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

12.- Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

13.- En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

14.- Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[6]](#footnote-6), el cual señala que, ***“****El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

15.- Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del CPACA que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

16.- En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda.

**Hechos probados**

17.- La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

17.1.- El 25 de marzo de 2020 el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo expidió el Acuerdo No 000006 *“por medio del cual se modifica de forma excepcional el esquema de ordenamiento territorial (decreto 106 del 29 de diciembre del 2000) y se modifica la destinación de los predios denominados “la cuadra” con la matricula inmobiliaria Nº 092-13984 y cedula catastral, 00-02-0003-0011-000 y “el potrero” con matrícula inmobiliaria* N° 092-0015545 y Cédula Catastral 00-02-003-0007 *propiedades del municipio de santa rosa de Viterbo Boyacá con el fin de promover el desarrollo de vivienda interés social”.*

17.2.- El referido acuerdo fue sancionado el 25 de marzo de 2020 y publicado en la Cartelera de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Viterbo por 5 días hábiles, esto es, los días 3, 6, 7, 8 y 13 de abril de 2020 -semana santa-.

17.3.- El 18 de marzo de 2020 se llevó a cabo el primer debate del referido proyecto de acuerdo ante la comisión primera permanente, tal como se constata en la certificación expedida por el presidente de dicha comisión. Entre tanto, el 24 de marzo de 2020 se llevó a cabo el segundo debate ante la plenaria.

17.4.- La parte resolutiva del acuerdo en mención es del siguiente contenido:

“ACUERDO No. 000006

(25 de marzo de 2020)

*“Por medio del cual se modifica de forma excepcional el esquema de ordenamiento territorial (decreto 106 del 29 de diciembre del 2000) y se modifica la destinación de los predios denominados “la cuadra” con la matricula inmobiliaria Nº 092-13984 y cedula catastral, 00-02-0003-0011-000 y “el potrero” con matrícula inmobiliaria* N° 092-0015545 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-003-0007 *propiedades del municipio de santa rosa de Viterbo Boyacá con el fin de promover el desarrollo de vivienda interés social*”

(…)

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar la destinación señalada en el artículo 173 SUELOS DE USO AGROPECUARIO MECANIZADO O INTENSIVO del Decreto 000106 del 2 de diciembre de 2000 para los predios identificados “LA CUADRA” CON MATRICULA INMOBILIARIA No. 092 -13984 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-0003-0011-000 Y “EL POTRERO” CON MATRICULA INMOBILIARIA No. 092- 0015545 Y CEDULA CATASTRAL 00-02 -003-0007 del Municipio de Santa Rosa de Viterbo Boyacá por la destinación de “Desarrollo de Vivienda de Interés Social el cual está denominado en el EOT del Municipio de Santa Rosa de Viterbo en el Decreto 000106 del 29 de diciembre de 2000 en el ARTÍCULO 45. Modalidades del uso residencial: se establecen las siguientes modalidades de uso de vivienda para efectos de su reglamentación para efectos de su reglamentación así:

(…)

ARTÍCULO 46. Usos permitidos en la zona residencial

1. Uso principal vivienda
2. Usos compatibles. Comercio clase I y clase II

Institucionales de influencia local y sectorial

(…)

ARTÍCULO SEGUNDO: Incorpórese al perímetro urbano los PREDIOS IDENTIFICADOS “LA CUADRA” CON MATRICULA INMOBILIARIA N° 092-13984 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-0003-011-000 Y “EL POTRERO” CON MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 092-0015545 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-003-0007 en cumplimiento a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, modificado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, con el fin de garantizar el desarrollo de vivienda de interés social, infraestructura social y usos complementarios que soporten la vivienda.

(…)

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el uso del suelo de los PREDIOS IDENTIFICADOS “LA CUADRA” CON MATRICULA INMOBILIARIA N° 092-13984 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-0003-011-000 Y “EL POTRERO” CON MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 092-0015545 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-003-0007 que están regidos por el ARTÍCULO 173. Suelos de uso agropecuario, mecanizado o intensivo: comprende a los suelos de alta capacidad agrícola en los cuales se puedan implantar sistemas de riesgo y drenaje, caracterizados por relieve plano, sin erosión, suelos profundos y sin peligro de inundación, Valle de ciraquita, terrenos que bordean el casco urbano y algunos sectores del valle de cucho.

(…)

Para el uso del suelo del ARTÍCULO 45° Modalidades de uso residencial: se establecen las siguientes modalidades del uso de vivienda, para efectos de su reglamentación

(…)

ARTÍCULO CUARTO: Ámbito de aplicación; las disposiciones del presente proyecto de acuerdo se aplicarán única y exclusivamente de los PREDIOS IDENTIFICADOS “LA CUADRA” CON MATRICULA INMOBILIARIA N° 092-13984 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-0003-011-000 Y “EL POTRERO” CON MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 092-0015545 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-003-0007 del municipio de Santa Rosa de Viterbo y constituyen la norma urbanística para su aplicación al tratamiento de desarrollo de un proyecto de vivienda de interés social.

ARTÍCULO QUINTO: NORMATIVIDAD URBANÍSTICA ESPECÍFICA, la normatividad urbanística para el presente proyecto de acuerdo se aplicará única y exclusivamente a los PREDIOS IDENTIFICADOS “LA CUADRA” CON MATRICULA INMOBILIARIA N° 092-13984 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-0003-011-000 Y “EL POTRERO” CON MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 092-0015545 Y CÉDULA CATASTRAL 00-02-003-0007, se regirá bajo la norma a continuación descrita:

(…)”.

**Análisis y decisión de la Sala**

18.- La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 000006 de 25 de marzo de 2020, toda vez que, si bien el trámite excepcional de ajuste al esquema de ordenamiento territorial sufrió una modificación en cuanto el artículo 47 transitorio de la Ley 1537 de 2012, modificado por artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 suprimió en forma transitoria muchos de los trámites de concertación y consulta, entre ellos, el de someter previamente a consideración el proyecto a la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, previsto en numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se conservó el procedimiento de participación democrática ciudadana por cabildo abierto, el cual es obligatorio para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial, cuando se pretenda incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, sueldo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

19.- Cabe anotar que la competencia de este Tribunal en el marco de la validez de los acuerdos municipales se limita a examinar su legalidad y/o constitucionalidad únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas como infringidas, sin que sea dable abordar un estudio abstracto de legalidad ni un análisis de conveniencia que escapan al debate judicial del presente medio de control.

**Modificaciones al esquema de ordenamiento territorial**

Primer cargo: concepto de la autoridad ambiental

20.- El Decreto 2400 de 2004 “por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997” establece en su artículo 7° que todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

21.- Los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 consagran, para la revisión ordinaria y la excepcional de los planes de ordenamiento territorial, los siguientes tramites:

“Artículo 24. INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, **se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana**, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación” (negrillas fuera de texto).

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

22.- Por su parte, la Ley 1537 de 2012 *“por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 47 dispone:

**“Artículo 47. INCORPORACIÓN DEL SUELO RURAL, SUBURBANO Y EXPANSIÓN URBANA AL PERÍMETRO URBANO. -Artículo modificado por el artículo**[**91**](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015_pr001.html#91)**de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:>** 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**](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html#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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997_pr001.html#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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html#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.

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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html#INICIO) 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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997_pr001.html#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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994_pr001.html#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” (negrillas fuera de texto).

23.- En ese sentido, el legislador, con el propósito de facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, expidió una norma de carácter transitorio, esto es, por el periodo comprendido entre 2015 y 2020 para incorporar suelos rurales, suburbanos y/o de expansión urbana al perímetro urbano de los municipios, mediante un procedimiento ágil y expedito.

24.- Igualmente, con fundamento y para los efectos de la norma transitoria, los alcaldes podían presentar ante los concejos municipales o distritales, las modificaciones y ajustes del plan de ordenamiento territorial, **sin necesidad de acudir ni agotar, previamente, los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, siempre y cuando se cumplieran las condiciones establecidas en los literales a), b), c), d) y e) del numeral 1° del citado artículo 47 transitorio.**

25.- Al respecto, esta Corporación en providencias del 14 de diciembre de 2017[[7]](#footnote-7) y 26 de marzo de 2019[[8]](#footnote-8), concluyó que durante el tiempo de vigencia de la norma transitoria, los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 no eran necesarios por autorización expresa del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 (modificatorio del art 47 de la Ley 1537 de 2012), con relación a la incorporación de suelos rurales, suburbanos y/o de expansión urbana al perímetro urbano de los municipios, a fin de garantizar el desarrollo de programas de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

26.- En las anteriores condiciones, tal como quedó establecido en precedencia y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 transitorio de la Ley 1537 de 2012 modificado por artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, el trámite excepcional de ajuste al esquema de ordenamiento territorial se flexibilizó, obviando muchos de los trámites de concertación y consulta, entre ellos, el de someter previamente a consideración el proyecto a la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente previsto en numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

27.- En este orden de ideas, la corporación edilicia del Municipio de Santa Rosa de Viterbo no desconoció el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 que exigía solicitar previamente el concepto sobre el alcance ambiental por parte de la corporación autónoma regional o la autoridad ambiental, toda vez que, como se estableció, tal requisito fue suprimido transitoriamente por el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, modificado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015.

28.- En consecuencia, el concepto previo a la expedición del acuerdo impugnado proferido por la autoridad ambiental no fue una exigencia legal que fuera desconocida por el Municipio de Santa Rosa de Viterbo, dada la excepción temporal dispuesta en la citada ley.

Segundo cargo: realización de un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial

29.- Ahora bien, no ocurre lo mismo con el procedimiento de participación democrática por cabildo abierto, pues a través de la disposición prevista en el inciso final del parágrafo 1 del citado artículo transitorio, el legislador conservó dicho procedimiento, de imperativo cumplimiento para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial, cuando se pretenda incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, sueldo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

En efecto, la norma dispuso:

“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”.

30.- En ese sentido, para la Sala no cabe duda que la materia objeto del acuerdo demandado es de aquellos que consagra el artículo 47 transitorio de la Ley 1537 de 2012, y, en esa medida a pesar de ser obligatoria la convocatoria y celebración del cabildo abierto, dicho mecanismo de participación ciudadana no fue adelantado por el Concejo Municipal o por lo menos no se demostró en el presente proceso, razón por la cual, no se encuentra conforme al ordenamiento jurídico y por tanto habrá de declarase invalido.

31.- Sobre el particular, este Tribunal, en sentencia de 30 de agosto de 2018[[9]](#footnote-9), al estudiar la validez del Acuerdo No. 004 del 26 de abril de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Buenavista, "POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA (BOYACÁ), INCORPORANDO AL PERÍMETRO URBANO DEL MUNICIPIO EL ÁREA LOCALIZADA EN EL POLÍGONO DE EXPANSIÓN URBANA, REQUERIDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL", fue claro en establecer que dada la materia del acuerdo, era de obligatoria observancia la celebración del cabildo abierto previo al estudio y análisis de la referida modificación al POT del municipio; no obstante, de las pruebas allegadas al plenario no podía colegirse el cumplimiento del aludido requisito. Así las cosas, resultaba evidente la omisión en su totalidad de esa instancia de participación ciudadana, la que cómo se explicó, devenía obligatoria, lo que por tanto implica la declaratoria de invalidez del acuerdo demandado.

32.- Y, en sentencia del 26 de marzo de 2019[[10]](#footnote-10), el Tribunal, al estudiar la validez del Acuerdo No. 011 de 25 de junio de 2018 *“por el cual se adopta el ajuste excepcional del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Iza con el fin de incorporar al perímetro urbano un predio rural requerido para garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y sus complementarios”*, concluyó que i) la materia de Acuerdo era de aquellos señalados en el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 que modificó el artículo 47 de la Ley 153 de 2012 y ii) que siendo obligatoria la celebración previa del cabildo abierto, este mecanismo de participación ciudadana no fue adelantado por el Concejo Municipal de Iza.

33.- En dicha oportunidad el Tribunal anotó que en el trámite surtido en el Concejo Municipal de Iza a efectos de aprobar el Acuerdo No. 011 del 25 de junio de 2018, no se cumplió con el deber legar de haber adelantado previamente el mecanismo de cabildo abierto, tal como lo impone el inciso tercero del parágrafo primero del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015. De esta forma se concluyó:

“La realización del Cabildo abierto **resultaba obligatorio** en la medida que se pretendía incorporar al perímetro urbano un predio localizado en suelo rural, requerido para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, lo que implica el ajuste al plan de ordenamiento territorial del municipio”.

34.- Por lo anterior, la Sala concluye que la totalidad del acuerdo demandado resulta inválido, en la medida en que para su adopción debió adelantarse el procedimiento de participación a través de un cabildo abierto y como ello no ocurrió todo su articulado resulta afectado.

**III.- DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Virtual de Decisión Nº 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO.- DECLARAR** la invalidez del Acuerdo No. 00006 de 25 de marzo de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo, *“por medio del cual se modifica de forma excepcional el esquema de ordenamiento territorial (decreto 106 del 29 de diciembre del 2000) y se modifica la destinación de los predios denominados “la cuadra” con la matricula inmobiliaria Nº 092-13984 y cedula catastral, 00-02-0003-0011-000 y “el potrero” con matrícula inmobiliaria* N° 092-0015545 y Cédula Catastral 00-02-003-0007 *propiedades del municipio de santa rosa de Viterbo Boyacá con el fin de promover el desarrollo de vivienda interés social”.*

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** la presente decisión al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Santa Rosa de Viterbo.

**TERCERO.- ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Con firma electrónica

**MARTHA ISABEL PIÑEROS RIVERA**

**Magistrada**

Con firma electrónica

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**

Con firma electrónica

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

**Magistrada**

1. “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-1)
2. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Término que corrió del 3 al 18 de agosto de 2020 [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 011\_Contestación\_Ex Alcalde Municipal.pdf expediente digital plataforma samai - 2ED\_15001233300020200185200(.z ip) - 7FCB37981088EA11 D04BB925812D1572 A293F3ED4A1C9A08 E73EAD64EE23DEA5 [↑](#footnote-ref-4)
5. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.** [↑](#footnote-ref-5)
6. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sala de Decisión No. 3, M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, Radicación 150012333000201700676-00. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sala de Decisión No. 1, M.P. Fabio Iván Afanador García, Radicación150012333000201800426-00. [↑](#footnote-ref-8)
9. Expediente: 150012333000 2018 00346 00, Demandado Municipio de Buenavista, M.P. Félix Alberto Rodríguez Riveros. [↑](#footnote-ref-9)
10. Expediente 150012333000 2018 00426 00, Demandado Municipio de Iza, M.P. Fabio Iván Afanador García. [↑](#footnote-ref-10)