**PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y DE INTERÉS PRIORITARIO / Habilitación transitoria para incorporar suelos rurales, suburbanos y/o de expansión urbana al perímetro urbano / Operó entre los años 2012 y 2016.**

Dentro de los lineamientos para llevar a cabo las políticas de vivienda allí consagradas se encontraban *“(…) e) Adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario"; y, correlativamente a lo anterior asignó como competencia de los entes territoriales municipales y distritales “(…)*

*j) tomar las decisiones que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano en sus territorios que permitan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizará el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos, en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994 en lo correspondiente".* Atendiendo ese mandato, el artículo 47 de la norma en comento estableció una disposición de carácter transitorio para incorporar suelos rurales, suburbanos y/o de expansión urbana al perímetro urbano de los municipios, mediante un procedimiento ágil y expedito, y de esa manera, garantizar el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y prioritaria, durante el período constitucional de las administraciones municipales y distritales comprendido entre los años 2012 y el 2016. Con ese precepto, y para los efectos allí señalados, los alcaldes tenían facultades para presentar ante los respectivos concejos municipales o distritales las modificaciones y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial, sin necesidad de acudir y agotar, previamente, los trámites de concertación y consulta previstos en artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

**PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y DE INTERÉS PRIORITARIO / Habilitación para incorporar suelos rurales, suburbanos y/o de expansión urbana al perímetro urbano / Política de vivienda en el Plan de Desarrollo 2014-2018.**

(…) posteriormente con la Ley 1753 de 2015, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En su artículo 91 modificó lo establecido en el comentado artículo 47 de la Ley 1537 de 2012. Lo anterior significa que la política de vivienda, implementada a través de esta última norma, con las adecuaciones del caso, fue acogida por el Gobierno Nacional como uno de sus objetivos para seguir materializando el mandato consagrado en el artículo 51 de la Carta Política.

**CABILDO ABIERTO / Alcance.**

Para la Sala, el cabildo abierto se consolida como un espacio para que la comunidad debata asuntos de su interés, mecanismo de participación que concreta los ideales de Estado democrático y participativo que propugna la Carta Política de 1991 desde su preámbulo y en sus fines esenciales, sin olvidar que efectiviza el derecho de la persona y del ciudadano a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

**CABILDO ABIERTO / Obligatoriedad previo al estudio y análisis del proyecto de reforma o ajuste al plan de ordenamiento territorial.**

Conforme con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, que regula lo pertinente a la oportunidad para realizar cabildo abierto y a la que remite el inciso tercero del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753, dispone que en cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, se deben celebrar por lo menos dos sesiones en las que se consideren los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten, vía de ese mecanismo de participación, sean estudiados y que sean de competencia de la corporación respectiva. Pese a que al tenor de la anterior disposición, el cabildo abierto a realizar, procede por solicitud de los residentes, más no por convocatoria que hiciese el Concejo Municipal, no menos cierto es que, el legislador de 2015 quiso que dicho trámite atípico que afectaba a sus residentes en el ordenamiento de su territorio, no se impusiese de improviso por el ejecutivo y la corporación edilicia sino que a través del cabildo, como mecanismo de participación directa, y con carácter obligatorio y previo, la comunidad tuviera un espacio de debate para el conocimiento, estudio y análisis del proyecto de reforma o ajuste del plan de ordenamiento territorial.

**CABILDO ABIERTO / Obligatoriedad previo al estudio y análisis del proyecto de reforma o ajuste al plan de ordenamiento territorial / Incorporación de suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano del municipio.**

En el caso bajo examen quedó acreditado que el Concejo Municipal de PESCA no celebró cabildo abierto previo a la aprobación del Acuerdo censurado; así lo manifestó expresamente ese municipio en la contestación de la demanda. Para la Sala, como lo señalado la Gobernación de Boyacá, dicha omisión envolvió un desconocimiento del mandato imperativo del inciso final del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, dado que conforme con el acervo probatorio se trató de una incorporación de suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano del municipio de PESCA como lo exigía el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 a efectos de agotar obligatoriamente el mecanismo de participación de cabildo abierto, en el trámite de aprobación del Acuerdo enjuiciado. Lo anterior, porque si bien el predio a incorporar ubicado en el barrio La Pradera del municipio de Pesca estaba “localizado en el área urbana identificado con el código catastral No. 155420100000000440003000000000 con coordenadas X 1113431.3892- Y 1105972.56 propiedad de esa Alcaldía se encuentra dentro de según mapa PROPUESTO USO DE SUELO (EOTPES 17) en su acuerdo y artículo No. 01 y numeral número 1 “ubicación especial de las áreas predeterminadas”, no es menos cierto que allí también se indica que adopta el componente rural y que en dicha categoría tenía determinados usos”, según certificado USU No. 006-2020 de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía de Pesca. Adviértase además que en la exposición de motivo se advirtió que el polígono La Pradera tenía caracterización de zona suburbana – urbanizaciones (ZSU2), suelo suburbano. Esta circunstancia traía consigo una incorporación de suelo suburbano al perímetro urbano al llevarse a cabo un ajuste en el cambio de uso de suelo para el trámite a los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria del municipio y poder visibilizar ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo de Adaptación, Fondo Nacional del Ahorro, Cajas de Compensación o entidades que este indique; cambio que se adujo en los antecedentes del Acto enjuiciado.

**CABILDO ABIERTO / Obligatoriedad previo al estudio y análisis del proyecto de reforma o ajuste al plan de ordenamiento territorial / Incorporación de suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano del municipio no es lo mismo que cambio de uso de suelo.**

Para la Sala, no se trataba de un simple cambio de uso de suelo como lo adujo el municipio accionado en su defensa y así se lo hiciera entender a la corporación edilicia para lograr su aprobación como se vislumbró del contenido de las actas respectivas, sino que, en razón a la calificación del predio en el EOT, se trató de una verdadera incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano de que trataba el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015. Partiendo de este entendimiento, era necesario agotar de manera obligatoria y previa la realización del cabildo abierto en aras de ajustar a la legalidad, en particular, a lo previsto en esa norma para la aprobación del Acuerdo censurado. Norma que como se indicó líneas atrás, previó la realización de ese mecanismo de participación ciudadana al tratarse de una incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano del municipio, incorporación que representa un ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial, mecanismo que obvia si no se enmarca en tales supuestos normativos.

**CABILDO ABIERTO / Obligatoriedad previo al estudio y análisis del proyecto de reforma o ajuste al plan de ordenamiento territorial / Excepción solo cuando se trata de modificación de uso del suelo y aprovechamiento de suelos urbanos o de expansión urbana que puedan ser destinados al desarrollo de proyectos de vivienda.**

El cambio de uso de suelo puede interpretarse como un ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial, y en el sub lite fue de aquellos que implican una incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, en tanto que según lo verificó esta Corporación se trataba de un predio con componente rural y suburbano que a efectos de cumplir los fines de la norma del 2015, requería de dicho cambio en el que debía agotarse el requisito obligatorio previo del cabildo abierto, al tener, se insiste, la naturaleza de predio rural y/o suburbano según se infirió de la señalado por la Secretaria de Planeación y Obras del Municipio y la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo que dio nacimiento al acto cuestionado. Recuerda la Sala que una de las modificaciones que trajo consigo el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 consistió en que, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, se pueda modificar no solo el régimen de usos sino el de 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 —VIS mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, obviando la realización del mecanismos de concertación que originariamente se exigen desde el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, bajo esos estrictos supuestos que en el presente asunto, según el acervo probatorio, no se acreditaron.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.

## http://images.google.com.co/url?q=http://www.cajpe.org.pe/infomacionporpaises/images/colombia_escudo.gif&usg=AFrqEzfgWyWgrhxYM1_HhyEayeIxMYvdTA REPÚBLICA DE COLOMBIA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, nueve (9) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

## REFERENCIAS

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL** DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEMANDADO: MUNICIPIO DE PESCA RADICACIÓN: 150012333000-2021-00075-00

# ===================================

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala Primera de Decisión procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

# ANTECEDENTES

## I.1. LA DEMANDA.

* 1. **Pretensiones.**

La apoderada de la Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo 022 del 24 de diciembre de 2020, expedido por el Concejo municipal de PESCA, *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN AJUSTE EXCEPCIONAL PARA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE UN PREDIO AL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PESCA, EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”*.

[1]

## Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como vulnerados: artículos 2, 3 y 103 de la Constitución Política; artículo 81 de la Ley 134 de 1994; artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, y concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Al respecto, sostuvo que en el trámite y decisión de incorporación de suelo rural y expansión urbana previsto en la Ley 388 de 1997, la Ley 1753 de 2015 trajo concesiones en los requisitos allí previstos como el del numeral 1° del artículo 24 relativo a agotar instancias de concertación y consulta, sin embargo, esa ley de 2015 también estableció que la corporación edilicia que asuma tal tipo de determinación debe tener en cuenta la participación ciudadana como concreción del principio democrático.

Para tal efecto, el inciso final del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, ordenó que dicha incorporación cumpla con el requisito obligatorio de la celebración de un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial respectivo, mandato que acorde con las consideraciones del Acuerdo censurado no fueron atendidas en su trámite de expedición.

## I.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El municipio de PESCA se opuso a las pretensiones de la demanda. En tal sentido, aseguró que efectivamente el Concejo no celebró cabildo abierto para socializar el contenido del proyecto de Acuerdo censurado, pero ello no obsta para señalar que ese acto cumplió con los requisitos legales en cuanto a su presentación, trámite y aprobación.

Lo anterior, pues esa corporación edilicia no tenía la obligación de atender los trámites de concertación y consulta de que trata el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, como quiera que el numeral 1° del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 dispone que el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial sería sometido a aprobación directa del Concejo Municipal, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el aludido artículo 24, en razón a la autorización transitoria que otorgó expresamente el legislador.

Así mismo, porque el objeto del Acuerdo examinado no se encuadra en los supuestos normativos previstos en el inciso final del

parágrafo 1° del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, en consideración a que no se trata de un acto de incorporación del suelo rural, suburbano ni de expansión urbana, en los que sí se hace obligatoria la realización de cabildo abierto, pues, como el mismo artículo 1° de ese Acuerdo lo refiere, se trata de una modificación en el uso del suelo de un predio urbano, hipótesis diversa a dicha incorporación y expansión; y que la exigibilidad de ese requisito de cabildo no resulta tan imperativo a la luz de esa norma, si se tiene en cuenta que posibilita que el alcalde lo haga mediante decreto.

# CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* el acto administrativo acusado, *ii.* lo que se debate y el problema jurídico, y *iii.* el estudio del caso concreto acorde con el problema jurídico planteado y conforme con los hechos probados.

## II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

La Gobernación de Boyacá demandó la invalidez del Acuerdo 022 del 24 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo de PESCA, *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN AJUSTE EXCEPCIONAL PARA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE UN PREDIO AL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PESCA, EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”*, cuyo

tenor es el siguiente:

**“ARTICULO PRIMERO. -** MODIFICAR EL USO DEL SUELO.

Modifíquese el uso del suelo establecido en el Acuerdo No. 037 de 9 de diciembre de 2000 por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pesca, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1753 de 2013, al predio identificado con matricula inmobiliaria No. 095-72164 número catastral 01-00-0046- 0001-000 y número predial nacional 155420100000000460001000000000, ubicado en la calle 2 No. 4-11 con área de 1.348 m2, el cual se encuentra alinderado según escritura pública número 234 de fecha 02 de agosto de 1996 de la notaría única de Pesca el cual tendrá como uso principal el desarrollo de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

En consecuencia, actualizar el anexo EOTPES 17 del Esquema de Ordenamiento Territorial donde se tipifique el polígono identificado con las coordenadas adjuntas al proyecto de acuerdo, como Zona de Construcción de Vivienda de Intereses Social (ZU3).

**ARTÍCULO SEGUNDO.** El presente Acuerdo rige a partir de su sanción y publicación, y deroga las normas que le sean contrarias.

**ARTÍCULO TERCERO.** Envíese copia a la oficina jurídica de la Gobernación”.

## II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

La Gobernación de Boyacá pretende la declaración de invalidez del Acuerdo 022 de 2020 en tanto que no atendió el requisito obligatorio de celebración de un cabildo abierto previo al estudio y análisis de proyectos de ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Por su parte, el municipio de PESCA rechazó ese cargo de ilegalidad, al manifestar que el Concejo no celebró cabildo abierto para socializar el contenido del proyecto de Acuerdo, pues, siguiendo lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial sería sometido a aprobación directa del Concejo sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, en razón a autorización transitoria y excepcional dada por el legislador a través de esa norma a fin de obviar ese requisito, de igual forma, porque el objeto del Acuerdo solo trata de un cambio en el uso del suelo, y no de un acto de incorporación de suelo rural, suburbano, ni de expansión urbana, en los que sí se hace obligatoria la realización de ese mecanismo de participación.

Visto lo anterior, compete a esta Sala de Decisión determinar si el Concejo municipal de PESCA, al expedir el Acuerdo No. 022 del 24 de diciembre de 2020, eludió la celebración de un cabildo abierto previo al estudio y análisis de ese proyecto de modificación del Esquema de Ordenamiento Territorial y si con ello transgredió el mandato establecido en el inciso final del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, o si como lo argumenta la entidad demandada, la realización de dicho mecanismo de participación no le era aplicable en atención a las previsiones transitorias y excepcionales que en esa misma disposición estableció el legislador y en consideración a que el objeto del Acuerdo solo era un cambio en el uso del suelo

más no un acto de incorporación de suelo rural, suburbano, ni de expansión urbana como modificación y/o ajuste al ordenamiento territorial del municipio en el que sí sería exigible tal cabildo.

## II.3.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las pretensiones de la demanda **SI** tienen vocación de prosperidad, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que en el trámite de discusión y aprobación del Acuerdo cuestionado se desatendieron los lineamientos previstos en el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, además, dado que se trató de una incorporación de suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, era necesaria la celebración previa de cabildo abierto.

## Marco Jurídico del cargo formulado.[1](#_bookmark0)

De conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Constitución Política, todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna y, para lograr dicho propósito este canon superior señaló que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. En desarrollo de dicho mandato, el Congreso expidió la Ley 1537 de 2012, a través de la cual dictó normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.

El objetivo de dicha ley fue señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.

1 Reitera criterio de esta Sala de Decisión en sentencia del 26 de marzo de 2019. Radicación: 150012333000-2018-00426-00. Demandado: Municipio de Iza. M.P. Fabio Iván Afanador García.

Dentro de los lineamientos para llevar a cabo las políticas de vivienda allí consagradas se encontraban *“(…) e) Adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario"*; y, correlativamente a lo anterior asignó como competencia de los entes territoriales municipales y distritales *“(…)*

*j) tomar las decisiones que promuevan la gestión, habilitación e* ***incorporación de suelo urbano*** *en sus territorios que permitan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizará el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos, en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994 en lo correspondiente"*.

Atendiendo ese mandato, el artículo 47 de la norma en comento estableció una disposición de carácter transitorio para ***incorporar*** suelos rurales, suburbanos y/o de expansión urbana al perímetro urbano de los municipios, mediante un procedimiento ágil y expedito, y de esa manera, garantizar el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y prioritaria, durante el período constitucional de las administraciones municipales y distritales comprendido entre los años 2012 y el 2016.

Con ese precepto, y para los efectos allí señalados, los alcaldes tenían facultades para presentar ante los respectivos concejos municipales o distritales las modificaciones y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial, sin necesidad de acudir y agotar, previamente, los trámites de concertación y consulta previstos en artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

De manera que, sin la autorización prevista en el referido artículo

47 transitorio, cualquier ajuste o modificación a los planes de ordenamiento debía agotar una serie de trámites previos de concertación y consulta consagrados en el aludido artículo 24, tales como:

* Sometimiento del proyecto de acuerdo ante la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales.
* Concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas.
* Sometimiento del proyecto de Acuerdo ante el Consejo Territorial de Planeación.
* Solicitud de opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realización de convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales.
* Participación de las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Los anteriores trámites de concertación y consulta previstos en artículo 24 de la Ley 388 de 1997, que son imperiosos para cualquier proyecto de Acuerdo de aprobación, modificación o ajuste de los planes de ordenamiento territorial, ya no eran necesarios, por autorización transitoria del legislador, tratándose de 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 prioritaria, y siempre que se reúnan las demás condiciones señaladas en los literales a), b), c), d) y e) del numeral 10 del artículo 47 *ibídem*, a saber, respectivamente:

* 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.
* Que dichos predios quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997.
* Que los predios no colinden ni estén ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental 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.
* Que los predios queden sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria, de que tratan los artículos 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997.
* Que los municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2 a de 1959, obtengan del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible resolución

en la que se autorice la destinación de los lotes para Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

Con todo, el legislador mantuvo el procedimiento de participación democrática 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, suelo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, mediante un mecanismo de participación ciudadana como lo es el cabildo abierto.

Ahora bien, posteriormente con la Ley 1753 de 2015, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En su artículo 91 modificó lo establecido en el comentado artículo 47 de la Ley 1537 de 2012. Lo anterior significa que la política de vivienda, implementada a través de esta última norma, con las adecuaciones del caso, fue acogida por el Gobierno Nacional como uno de sus objetivos para seguir materializando el mandato consagrado en el artículo 51 de la Carta Política.

Al respecto, debe precisarse que, hecho el cotejo respectivo, se advierten las siguientes modificaciones y particularidades de la nueva legislación del 2015, en cuanto a la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano:

* El citado artículo 47 ya no reviste condición transitoria, de manera que se convirtió, en virtud de dicho Plan, en política de vivienda.
* Son beneficiarias de la norma, las administraciones municipales y distritales comprendidas entre los años 2015 y el 2020, las cuales pueden hacer uso de dicha facultad, por una sola vez.
* Dentro del numeral primero del artículo comentado, se estableció que la incorporación de predios allí autorizada también va dirigido a garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda mediante el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial; persistió la aprobación directa del concejo municipal o distrital y, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Tal incorporación no solo sería para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y prioritaria como traía la norma de 2012.
* Los predios a incorporar debían contar con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y tener garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito, enfatizando la nueva norma, contrario al silencio en que incurrió la anterior, en que ello debe estar certificado por los prestadores correspondientes. Los demás requisitos contenidos en los literales b) y c) se mantuvieron incólumes.
* En lo referente a los municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales que estén incluidos en una de las 7 reservas forestales creadas por la Ley 2a de 1959, la nueva norma contempló la posibilidad de que presenten solicitud al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para sustracción rápida y expedita para los lotes y actuaciones urbanas integrales que se destinen a vivienda y obtener de ese ente ministerial, la resolución respectiva.
* Dentro del numeral segundo relacionado con modificación normativa para lograr la incorporación predial aludida, se contempló la posibilidad de que, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, se pueda modificar no solo el régimen de usos sino el de 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 —VIS mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.
* La norma del 2015 también trajo consigo un primer parágrafo en el cual aumentó el término de 30 a 60 días para que el alcalde adopte por decreto el proyecto de ajuste en caso de que el concejo municipal o distrital no adopte decisión alguna o lo niegue sin base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados y reiteró la obligación de los concejos municipales y distritales de celebrar obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial, atendiendo lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994.
* Y en los nuevos parágrafos 2 y 3 dispuso que los predios incorporados deberán cumplir los porcentajes de vivienda de interés social y de interés social prioritario de que trata el artículo 46 de esa ley y que los proyectos de vivienda

desarrollados, no pueden cumplir la obligación de destinar suelo para vivienda de interés prioritario mediante el traslado de sus obligaciones a otro proyecto.

En lo que respecta al requisito atinente al agotamiento obligatorio de un cabildo abierto dentro del trámite de estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial, según lo contempla el inciso tercero del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, vale recordar en primer lugar que la Corte Constitucional define este mecanismo de participación ciudadana como:

(...) la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye, además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso. (...) Su propósito esencial es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población”.[2](#_bookmark1)

De manera pues que, para la Sala, el cabildo abierto se consolida como un espacio para que la comunidad debata asuntos de su interés, mecanismo de participación que concreta los ideales de Estado democrático y participativo que propugna la Carta Política de 1991 desde su preámbulo y en sus fines esenciales, sin olvidar que efectiviza el derecho de la persona y del ciudadano a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

En segundo lugar que, conforme con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, que regula lo pertinente a la oportunidad para realizar cabildo abierto y a la que remite el inciso tercero del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753, dispone que en cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, se deben celebrar por lo menos dos sesiones en las que se consideren los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten, vía de ese mecanismo de

2 Sentencia C-180 de 1994.

participación, sean estudiados y que sean de competencia de la corporación respectiva.

Pese a que al tenor de la anterior disposición, el cabildo abierto a realizar, procede por solicitud de los residentes, más no por convocatoria que hiciese el Concejo Municipal, no menos cierto es que, el legislador de 2015 quiso que dicho trámite atípico que afectaba a sus residentes en el ordenamiento de su territorio, no se impusiese de improviso por el ejecutivo y la corporación edilicia sino que a través del cabildo, como mecanismo de participación directa, y con carácter obligatorio y previo, la comunidad tuviera un espacio de debate para el conocimiento, estudio y análisis del proyecto de reforma o ajuste del plan de ordenamiento territorial.

En consecuencia, dicho mandato no resulta ser un capricho del legislador, sino que atiende principios constitucionales que estructuran la organización estatal colombiana dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo y hacen imperioso su acatamiento y que busca facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

## Análisis del caso concreto.

La Gobernación de Boyacá asegura que el Concejo de PESCA, al expedir el Acuerdo No. 022 del 24 de diciembre de 2020, incurrió en una ilegalidad, en tanto que no celebró cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto respectivo, dado que envolvía un ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial en obedecimiento del mandato establecido en el inciso final del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 47 de la Ley 1537 de 2012; criterio del que discrepa el municipio al sostener que la realización del cabildo no era aplicable en atención a las previsiones excepcionales que en esa misma disposición estableció y en razón a que el objeto del Acuerdo no representaba propiamente tal ajuste al ordenamiento territorial.

Ahora, conforme con el acervo probatorio, la Sala encuentra que el 1 de diciembre de 2020, el alcalde de PESCA presentó al Concejo Municipal la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 024, *“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN AJUSTE EXCEPCIONAL PARA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE UN PREDIO AL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PESCA, EN VIRTUD*

*DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”.* En

esa exposición se indicó que:

* Ese proyecto tenía como finalidad dar trámite a los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria del municipio y poder visibilizar ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo de Adaptación, Fondo Nacional del Ahorro, Cajas de Compensación o entidades que este indique en el marco de los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria, teniendo en cuenta los literales a), b) e) y j) del artículo 2 de la Ley 1537 de 2012.
* Es competencia del municipio como parte de la función pública del ordenamiento del territorio ejercer las acciones urbanísticas dentro de las cuales está calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social conforme con el artículo 8 de la Ley 388 de 1997.
* Mediante Acuerdo No. 037 del 9 de diciembre de 2000 se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pesca el cual reglamentó el polígono La Pradera bajo caracterización de ***zona suburbana – urbanizaciones (ZSU2), suelo suburbano***.
* El predio denominado La Pradera es propiedad del municipio el cual tendrá como uso principal el desarrollo de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se encuentra inhabitado y en desuso.
* El municipio tiene la necesidad de habilitar el terreno apropiado para la construcción de vivienda de interés social con el fin de cumplir sus programas de vivienda y reducir el déficit de vivienda en el municipio de Pesca.
* Existe reglamentación municipal para la construcción de vivienda de interés social caracterizada como Zona de Construcción de Vivienda de Interés Social (ZU3) y la típica como zona donde se debe procurar la construcción de vivienda de interés social tomando toda el área como un parque donde predominen los antejardines comunales y zonas verdes; así mismo, el EOT establece como Zona Urbanas todas aquellas que pertenezcan al casco urbano y estén incluidos en el perímetro urbano definido por el municipio, por lo tanto, ***el predio denominado La Pradera hace parte de esta clasificación, y no se hace necesario cambio de uso principal del suelo sino un cambio específico de su destinación, y se debe dar el uso de acuerdo al carácter urbano del predio y no suburbano***, de manera que únicamente es necesario actualizar la

ficha del polígono respectivo cambiando de ZSU2 a ZU3 en el plano EOTPES 17.

* Es deber del Concejo Municipal el análisis de conveniencia y la aprobación de planes de ordenamiento territorial y sus modificaciones como lo indica el artículo 25 de la ley 388 de 1997, así mismo, lo previsto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política.
* La cartilla guía de Ministerio de Vivienda denominada *“Aspectos jurídicos, técnicos y de procedimiento del proceso de revisión y ajuste del POT revisión y ajuste para incorporar suelo VIS y VIP. Qué deben saber Consejos y Concejo para aplicar sus funciones en la revisión del POT”* señaló que además de la incorporación de suelo al perímetro urbano para garantizar el desarrollo de programas de VIS y VIS esta debe hacerse: i) una sola vez, ii) mediante ajuste del POT, iii) someterse al régimen de desarrollo y construcción prioritaria, iv) Acuerdo sometido a aprobación directa del Concejo Municipal, sin la realización de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 y que excepcionalmente:
  + Podrán incorporar al perímetro urbano los predios localizados el suelo rural suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.
  + Podrán modificar el uso 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 interés prioritario.
* La Ley 1753 de 2015, artículo 91, establece que a iniciativa del alcalde municipal 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 vivienda de interés prioritario mediante el ajuste excepcional del esquema de ordenamiento territorial, que tal ajuste excepcional se someterá a aprobación directa del Concejo Municipal sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en la Ley 388 de 1997.
* En obedecimiento de lo señalado en los artículos 46 y 47 de la Ley 1537 de 2012, con el propósito de garantizar el desarrollo de vivienda infraestructura social y usos complementarios compatibles que soporten la vivienda, durante el periodo 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 *“(…) modificar el uso 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”* y que el municipio no ha hecho uso de dicha facultad en el periodo de administración comprendido entre los años 2015 – 2020 y el predio objeto de cambio de uso cumple con las condiciones exigidas en la ley de conformidad con las certificaciones expedidas por las empresas de servicios públicos y por la Oficina Asesora de Planeación.

Igualmente que, según certificado USU No. 006-2020 de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía de Pesca, el predio ubicado en el barrio La Pradera del municipio de Pesca “***localizado en el área urbana*** *identificado con el código catastral No. 155420100000000440003000000000 con coordenadas X 1113431.3892-*

*Y 1105972.56 propiedad de esa Alcaldía se encuentra dentro de según mapa PROPUESTO USO DE SUELO (EOTPES 17) en su acuerdo y artículo No. 01 y numeral número 1 “ubicación especial de las áreas predeterminadas”, adopta el componente rural y que en dicha categoría se encuentra en los siguientes usos” (sic)*:

* *Urbanizaciones (ZSU2)*: tienen como objeto dar continuidad urbanística y arquitectónica de la zona 2; en esta se deberá construir vivienda hasta de dos pisos con antejardines y diseños actuales guardando el estilo colonial.
* *Uso principal*: comprende las actividades aptas de acuerdo con la potencialidad y demás características de productividad y sostenibilidad de la zona: i) protección, ii) conservación, iii) revegetalización, iv) comercio especializado, v) industria, y vi) residencial campestre agrupación.
* *Uso complementario*: Comprende las actividades compatibles y complementarias al uso principal que están de acuerdo con la aptitud, potencialidad y además características de productividad y sostenibilidad: i) comercio menor, ii) oficinas y consultorios, iii) recreación zonal y iv) turismo.
* *Uso restringido*: Comprende las actividades que no corresponden complementariamente con la aptitud de la zona y son relativamente compatibles con las actividades de los usos principal y complementario; estas actividades solo se pueden establecer bajo condiciones rigurosas de control y mitigación de impactos; deben contar con la viabilidad y requisitos ambientales por las autoridades competentes y además deben ser aprobados por la junta de planeación municipal con la debida divulgación a la comunidad como: recreación zonal.
* *Uso prohibido*: comprende las demás actividades para las cuales la zona no presenta aptitud y/o compatibilidad con los usos permitidos: i) comercio especializado, ii) industria, iii) recreación urbana, iv) comercio de lácteos sin empacar, v) residencial campestre individual, vi) residencial campestre agrupación, vii) residencial urbano individual, viii) residencial urbana agrupación y ix) los demás.

En Acta No. 013 del 10 de diciembre se dejó constancia que la Comisión de Plan y Bienes del Concejo Municipal de PESCA volvió a reunirse para continuar con el estudio en primer debate del proyecto de Acuerdo No. 024 de 2020, acta en la cual se consignó que:

“Toma la palabra el doctor Fernando Morales, jurídico de la Administración manifestando que el alcance del proyecto se hace con el fin de darle un tratamiento especial, excepcional porque la ley lo ha previsto, aquellas modificaciones al uso del suelo con el objeto de adelantar programas de vivienda de interes social.

Dice que la ley ha señalado que por tratarse de un procedimiento excepcional como lo es atender una problemática de vivienda como lo es en el municipio de Pesca, se prescinde de los trámite que establece la ley 388 de 1997, para la revisión de ajuste de los EOT, es necesario contar con el visto bueno de la Corporación Autónoma Regional competente y hacer un proceso de consulta previa mediante el sistema de participación democrática o ciudadana establecidos en la Ley 134 como lo es el cabildo abierto (sic). Hace énfasis en Ley 1753 de 2015, ***manifiesta que el predio está ubicado en predio urbano y lo que se busca modificar es darle la vocación jurídica para que en él se pueda desarrollar un proyecto de infraestructura modificando el uso del suelo***, teniendo en cuenta que había unas disposiciones del concejo de una escritura pública donde se le daba una destinación distinta al uso del suelo. Indica que el cambio de destinación es de uso institucional para desarrollar programas o proyectos institucionales y el uso del suelo está habilitado para eso y modificada la destinación se hace el cambio del uso de suelo y que esta exceptuado del trámite ante la corporación y ante la comunidad porque no es necesario y la ley lo prescribe, dice que termina siendo un trámite por parte del concejo que haciendo uso de esta herramienta jurídica, es por eso que se presenta ante el concejo la destinación, la modificación del uso de suelo, que faculta al alcalde para celebrar un contrato fiduciario para desarrollar a un bajo costo programas de vivienda también es atendiendo un fin que está en el plan de desarrollo, se requiere que el concejo dé la autorización”.

Bajo el anterior panorama probatorio, la Sala estima que el cargo de ilegalidad planteado por la Gobernación de Boyacá contra el Acuerdo No. 022 del 24 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Pesca relativo a la omisión en que incurrió esa corporación edilicia frente a la obligación legal de celebrar cabildo abierto obligatorio previo al estudio y análisis de proyectos de ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial, en obedecimiento a lo previsto en el inciso final del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, si está llamado a prosperar, por las razones esbozadas enseguida.

Según se dejó plasmado en precedencia, la Ley 1753 de 2015, mediante el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 *"Todos por un nuevo país"*, en su artículo 91, modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, lo que se tradujo en que la política de vivienda implementada a través de esta última norma, fuera acogida por el Gobierno Nacional como instrumento legal permanente para materializar el mandato consagrado en el artículo

51 de la Carta Política, de carácter progresivo, atinente a la posibilidad de acceder a una vivienda digna.

Así mismo, que dentro de las modificaciones que trajo consigo esa norma, a fin de lograr la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano para garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda mediante el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial para vivienda VIS, estaban, entre otras, para lo que al presente asunto interesa, que:

*i)* el Concejo Municipal o Distrital podía aprobarla directamente y, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en artículo 24 de la Ley 388 de 1997, *ii)* a iniciativa del alcalde municipal o distrital, se pueda modificar no solo el régimen de usos sino el de 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 —VIS mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, *iii)* el alcalde podía adoptar por decreto el proyecto de ajuste en caso de que el Concejo Municipal o Distrital no adopte decisión alguna o lo niegue sin base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, y *iv)* la obligación de los concejos municipales y distritales celebrar obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial, atendiendo lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994.

Pues bien, en el caso bajo examen quedó acreditado que el Concejo Municipal de PESCA no celebró cabildo abierto previo a la aprobación del Acuerdo censurado; así lo manifestó expresamente ese municipio en la contestación de la demanda.

Para la Sala, como lo señalado la Gobernación de Boyacá, dicha omisión envolvió un desconocimiento del mandato imperativo del inciso final del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, dado que conforme con el acervo probatorio se trató de una incorporación de suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano del municipio de PESCA como lo exigía el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 a efectos de agotar obligatoriamente el mecanismo de participación de cabildo abierto, en el trámite de aprobación del Acuerdo enjuiciado.

Lo anterior, porque si bien el predio a incorporar ubicado en el barrio La Pradera del municipio de Pesca estaba “*localizado en el área urbana* identificado con el código catastral No. 155420100000000440003000000000 con coordenadas X 1113431.3892- Y 1105972.56 propiedad de esa Alcaldía se encuentra dentro de según mapa PROPUESTO USO DE SUELO (EOTPES 17) en su acuerdo y artículo No. 01 y numeral número 1 “ubicación especial de las áreas predeterminadas”, no es menos cierto que **allí también se indica que adopta el componente rural** y que en dicha categoría tenía determinados usos”, según certificado USU No. 006-2020 de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía de Pesca. Adviértase además que en la exposición de motivo se advirtió que **el polígono La Pradera tenía caracterización de zona suburbana – urbanizaciones (ZSU2), suelo suburbano.**

Esta circunstancia traía consigo una incorporación de suelo suburbano al perímetro urbano al llevarse a cabo un ajuste en el cambio de uso de suelo para el trámite a los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria del municipio y poder visibilizar ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo de Adaptación, Fondo Nacional del Ahorro, Cajas de Compensación o entidades que este indique; cambio que se adujo en los antecedentes del Acto enjuiciado, así:

“Existe reglamentación municipal para la construcción de vivienda de interés social caracterizada como Zona de Construcción de Vivienda de Interés Social (ZU3) y la típica como zona donde se debe procurar la construcción de vivienda de interés social tomando toda el área como un parque donde

predominen los antejardines comunales y zonas verdes; así mismo, el EOT establece como Zona Urbanas todas aquellas que pertenezcan al casco urbano y estén incluidos en el perímetro urbano definido por el municipio, por lo tanto, el predio denominado La Pradera hace parte de esta clasificación, y no se hace necesario cambio de uso principal del suelo sino un cambio específico de su destinación, y se debe dar el uso de acuerdo al carácter urbano del predio y no suburbano, de manera que únicamente es necesario actualizar la ficha del polígono respectivo cambiando de ZSU2 a ZU3 en el plano EOTPES 17”.

De manera que, para la Sala, no se trataba de un simple cambio de uso de suelo como lo adujo el municipio accionado en su defensa y así se lo hiciera entender a la corporación edilicia para lograr su aprobación como se vislumbró del contenido de las actas respectivas, sino que, en razón a la calificación del predio en el EOT, se trató de una verdadera incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano de que trataba el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015.

Partiendo de este entendimiento, era necesario agotar de manera obligatoria y previa la realización del cabildo abierto en aras de ajustar a la legalidad, en particular, a lo previsto en esa norma para la aprobación del Acuerdo censurado. Norma que como se indicó líneas atrás, previó la realización de ese mecanismo de participación ciudadana al tratarse de una incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano del municipio, incorporación que representa un ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial, mecanismo que obvia si no se enmarca en tales supuestos normativos.

Debe enfatizarse que ese mecanismo de participación se consolida como un espacio para que la comunidad debata asuntos de su interés como lo representa en el presente caso un ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial, mecanismo de participación que concreta los ideales de Estado democrático y participativo que propugna la Carta Política de 1991 desde su preámbulo y en sus fines esenciales; sin olvidar que efectiviza el derecho de la persona y del ciudadano a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Y dicho mandato no resulta ser un capricho del legislador, sino que atiende principios constitucionales que estructuran la organización estatal colombiana dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y hacen imperioso su acatamiento y que busca facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

El cambio de uso de suelo puede interpretarse como un ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial, y en el *sub lite* fue de aquellos que implican una incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, en tanto que según lo verificó esta Corporación se trataba de un predio con componente rural y suburbano que a efectos de cumplir los fines de la norma del 2015, requería de dicho cambio en el que debía agotarse el requisito obligatorio previo del cabildo abierto, al tener, se insiste, la naturaleza de predio rural y/o suburbano según se infirió de la señalado por la Secretaria de Planeación y Obras del Municipio y la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo que dio nacimiento al acto cuestionado.

Recuerda la Sala que una de las modificaciones que trajo consigo el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 consistió en que, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, se pueda modificar no solo el régimen de usos sino el de 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 —VIS mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, obviando la realización del mecanismos de concertación que originariamente se exigen desde el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, bajo esos estrictos supuestos que en el presente asunto, según el acervo probatorio, no se acreditaron.

De manera que, ante tal status jurídico del bien La Pradera del municipio de PESCA de cara al Esquema de Ordenamiento Territorial en aras de que pudiese utilizarse para construcciones VIS y VIP era necesario que la corporación edilicia agotara el mecanismo de participación del cabildo abierto con miras a socializar en la comunidad esa nueva destinación y verificar la posible afectación frente a aquella. Por lo anterior, la Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 022 de 2020.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA:

**PRIMERO.-** Declarar la **INVALIDEZ POR ILEGALIDAD** del

Acuerdo No. 022 del 24 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de PESCA, *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN AJUSTE EXCEPCIONAL PARA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE UN PREDIO AL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PESCA, EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”.*

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la anterior declaración de invalidez, quedan sin efectos en lo pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente lo contenido en ellos.

**TERCERO. –**Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de PESCA.

**CUARTO**.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.*

## NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## JOSE ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

**Constancia:** “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala en la Plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

mch