



Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
Juzgado Doce Administrativo Oral de Barranquilla

Barranquilla, agosto 5 de 2025

| | |
|-------------------------|--|
| Radicado | 08-001-33-33-012-2023-00278-00 |
| Medio de control | NULIDAD SIMPLE |
| Demandante | NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN |
| Demandado | MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA |
| Juez | AYDA LUZ CAMPO PERNET |

I. PRONUNCIAMIENTO

Con fundamento en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de NULIDAD regulada por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, promovida por la NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN contra el MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA y el CONCEJO MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA, habida cuenta los siguientes:

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

La parte actora en su escrito, solicitó a título de declaraciones y condenas, lo siguiente:

“...Que se declare la nulidad total del acto administrativo de carácter general contenido en el Acuerdo 013 del 5 de diciembre de 2017 “POR EL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PBOT, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, aprobado por el Concejo Municipal de Puerto Colombia (Atl.).”

2.2 Hechos

Los relata la parte actora en los siguientes términos:

“1.) Que mediante el Acuerdo 037 de 2000 del Concejo Municipal de Puerto Colombia, se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, PBOT.

2.) Que la vigencia de doce (12) años del PBOT adoptado por el Acuerdo 037 de 2000 feneció en el año 2012, según el artículo 28 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la ley 902 de 20045

3.) Que, como el Municipio de Puerto Colombia no adoptó nuevamente un Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT, tal comisión produjo la renovación automática del Acuerdo No. 037 de 2000 por doce (12) años más hasta el 2024.

4.) Que, posteriormente el Concejo Municipal de Puerto Colombia aprobó el Acuerdo 010 de 2008, que modificó el Plan Básico de Ordenamiento

Territorial, PBOT, el Estatuto de Normas Urbanísticas Específicas, ENUE y complementó el componente rural.

5.) Que el numeral 2 del artículo 100° del Acuerdo 010 de 2008 autorizó a la Alcaldesa Municipal para compilar en un solo cuerpo, la Revisión adoptada mediante el Acuerdo 010 de 2008, el Estatuto de Normas Urbanísticas Específicas y el Estatuto de Normas Específicas del Componente Rural del Municipio de Puerto Colombia.

6.) Que, a pesar de haberse renovado la vigencia del Acuerdo 037 de 2000 hasta el año 2024, el Concejo Municipal de Puerto Colombia expidió el Acuerdo No. 002 de marzo de 10 de 2017 “Por el cual se adopta la modificación excepcional de un conjunto de normas urbanísticas del Decreto 0283 de 2008, por medio del cual se compilaron las disposiciones contenidas en el Acuerdo 010 de 2008, revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el Estatuto de Normas Urbanísticas Específicas y el Estatuto de Normas Específicas del Componente Rural del Municipio de Puerto Colombia.

7.) Que el 7 de diciembre de 2017 la Sala de Decisión Oral – Sección B del Tribunal Administrativo del Atlántico⁶, declaró la invalidez⁷ en fallo de única instancia⁸, por violación a la Constitución y a la ley, del Acuerdo No. 002 del 10 de marzo de 2017, emanado del Concejo Municipal de Puerto Colombia – Atlántico.

8.) Que, a pesar de haberse renovado la vigencia del Acuerdo 037 de 2000 hasta el año 2024, el Concejo Municipal de Puerto Colombia aprobó Acuerdo No. 013 (diciembre 05 de 2017) “Por el cual se adopta la Revisión General del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, PBOT, y se dictan otras disposiciones”.

9.) Que, el citado Acuerdo No. 013 de diciembre 5 de 2017 fue sancionado por el señor Alcalde Municipal de Puerto Colombia, Steimer Ali Mantilla Rolong el 13 de octubre de 2017, quien no presentó objeción alguna a pesar de haberse renovado la vigencia del Acuerdo 037 de 2000 hasta el año 2024.

10.) Que, a pesar de haberse renovado la vigencia del Acuerdo 037 de 2000 hasta el año 2024, el citado Acuerdo No. 013 de 2017 fue publicado mediante fijación en cartelera de la Alcaldía de Puerto Colombia entre el 13 de diciembre de 2017, a las 8 a. m., y desfijado el 5 de enero de 2018, a las 6 p. m.

11.) Que el 14 de diciembre de 2017 el señor Alcalde Municipal de Puerto Colombia, Steimer Mantilla Rolong, remitió el citado Acuerdo No. 013 de 2017 al señor Gobernador del Departamento del Atlántico, para los efectos de su revisión jurídica ordenada por el Código de Régimen Municipal, documento recibido por la Sección Gestión Documental el 15 de diciembre de 2017 (Ver Radicado interno Despacho No. 20170500691222).

12.) Que el 21 de febrero de 2018 la titular Secretaría de Planeación Departamental del Atlántico, a la sazón Cecilia Arango Rojas, en el Radicado interno 20180800001683, le manifestó al doctor Rachid Nader Orfale, titular de la Secretaría Jurídica de la Gobernación que "...se abstiene de dar concepto técnico positivo sobre el contenido del acuerdo de revisión y ajuste PBOT de Puerto Colombia, hasta tanto no se surta, por parte del municipio, la entrega COMPLETA de los aspectos asociados con la gestión del riesgo en los términos que sobre el particular señala la normativa nacional".

13.) El doctor Rachid Nader Orfale, en su calidad de Secretario Jurídico de la Gobernación del Atlántico, en oficio Radicado No. 20183000001001 del 26-02- 2018, con destino a la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia (Radicado Orfeo 2017050091222), en relación con el Acuerdo 013 de 2917 del Concejo Municipal de Puerto Colombia, le comunica que "...Por lo anterior, solicitamos una vez se realicen los ajustes nos remitan los actos con los soportes respectivos para efectos de realizar la revisión respectiva, por lo que solicitamos acreditar el ajuste de las condiciones técnicas para la elaboración de estudios básicos detallados y la entrega COMPLETA de los aspectos asociados con la Gestión del Riesgo en los términos que sobre el particular señala la norma nacional".

14.) Que, Según el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 existen tres (3) tipos de Planes de Ordenamiento, los cuales se definen en función de la cantidad de habitantes que tiene el municipio: a) Esquema de ordenamiento territorial (EOT): para municipios con población total inferior a 30.000 habitantes; b) Plan básico de ordenamiento territorial (PBOT): para municipios cuya población total se encuentra entre 30.000 y 100.000 habitantes. c) Plan de ordenamiento territorial (POT): para municipios con población total superior a 100.000 habitantes.

15.) Que los artículos 5º y 6º del decreto 4002 de 20049 establecen tres (3) tipos de revisión de Planes de Ordenamiento Territorial: a.) Revisión por vencimiento de vigencias, a iniciativa del alcalde y en el comienzo de su período constitucional; b.) Revisión por Excepcional Interés Público, en cualquier tiempo cuando se presente cualquiera de las situaciones contempladas en el párrafo del artículo 5o y c.) Modificación excepcional de Normas Urbanísticas, en cualquier momento cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación y su propósito central sea alcanzar los objetivos de largo plazo y/o consolidar el modelo de ocupación definido para el municipio en el POT, según el artículo 6º.

16.) Que, según lo dicho por las Secretarías de Planeación y Jurídica del Departamento del Atlántico, el Acuerdo no pudo ser revisado en su validez por falta de los soportes respectivos indicativos del fundamento que acrediten los ajustes de las condiciones técnicas para la elaboración de estudios básicos detallados y la entrega COMPLETA de los aspectos

asociados con la Gestión del Riesgo en los términos que sobre el particular señala la norma nacional (Ver Hechos 12 y 13 de los fundamentos fácticos).

17) Que, en todo caso de revisión del plan básico de ordenamiento territorial el municipio de Puerto Colombia debe cumplir todas las etapas de concertación y consulta previstas en el artículo 24 de la ley 388 de 1997.

18) Que el día 22 de agosto de 2017 se declaró concertado y aprobado ambientalmente la revisión general del POBT de Puerto Colombia, con las restricciones impuestas en tal documento de concertación.

19) Que una revisión exhaustiva del Acuerdo demandado de cara a las recomendaciones y restricciones concertadas con la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, da cuenta que las mismas no fueron tenidas en cuenta al momento de la expedición del acto acusado.

20) Que en Plan de Concertación Ambiental del día 22 de agosto de 2017 se concertó una ronda hídrica de 50 metros en zonas priorizadas para conservación, en cada uno de los lados de los arroyos San Luis, Arroyo Mateo, Arroyo Chiquito, Arroyo Peronillo, Arroyo Simón, Arroyo Blanco, Arroyo Mono, Arroyo Caña, Arroyo Grande y Arroyo León; y en el Acuerdo demandado se fijó, contrariando la concertación ambiental, una ronda de 30 metros.

21) Que en el Acuerdo de Concertación del 22 de agosto de 2017 con la CAR Atlántico, se incluyó el arroyo León como zona priorizada para conservación. Sin embargo, una lectura de las zonas priorizadas para conservación fijadas en el Acuerdo demandado, da cuenta que en tal categoría no fue incluido el arroyo León. (...)"

2.3 Concepto de la Violación

Se sostiene en la demanda que el Concejo Municipal de Puerto Colombia adolecía de competencia temporal para expedir el Acuerdo 013 de diciembre 5 de 2017, *“Por el cual se adopta la Revisión General del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, PBOT, y se dictan otras disposiciones”*.

Que el plazo de vigencia del PBOT del municipio de Puerto Colombia Atlántico, feneció desde el año 2012, y como esa entidad territorial no adoptó nuevamente un Plan de Ordenamiento Territorial, tal omisión trajo consigo la renovación automática de la vigencia del Acuerdo N° 037 de 2000, debido a que dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del PBOT, la administración municipal no procedió a la formulación de la Revisión del Plan, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 23 de la Ley 388 de 1997

Que la administración municipal de Puerto Colombia (Atlántico), solo está habilitada, dentro de los seis (6) meses anteriores al 31 de diciembre de 2024, fecha de vencimiento de la nueva vigencia, para iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan. Lo anterior sin perjuicio

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

que en atención a los estudios pertinentes sea necesaria una Modificación Excepcional de las Normas Urbanísticas Estructurales Generales del PBOT, respecto de la cual puede presentar el proyecto respectivo. En otras palabras, la administración no tenía competencia para efectuar revisiones del plan por fuera de los interregnos señalados, de conformidad con la lectura sistemática de las Leyes 388 de 1997 y 1551 de 2012.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se invocan en la demanda, los siguientes:

- Ley 388 de 1997
- 1551 de 2012.
- Artículo 5° del Decreto 879 de 1998 norma compilada en el Decreto 1077 de 2015 en el artículo 2.2.2.1.2.1.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

A través de providencia del 6 de junio de 2022 el TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO- SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B decretó la nulidad de lo actuado a partir del auto que corrió traslado para los alegatos y la sentencia de primera instancia, proferido por el Juez Once Administrativo del Circuito de Barranquilla.¹

La presente demanda fue recibida el día 5 de octubre de 2023², con ocasión a declaratoria de impedimento manifestada por el Juez Once Administrativo del Circuito de Barranquilla mediante auto de fecha 25 de septiembre de 2023, ante la orden de vinculación del Área Metropolitana de Barranquilla, al proceso de la referencia, en calidad de litisconsorte necesario.³

Por auto del 20 de noviembre de 2023⁴, se resolvió aceptar el impedimento referido, vinculando mediante auto del 7 de diciembre de 2023⁵ en calidad de litisconsortes necesarios a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO (CRA) y a la JUNTA METROPOLITANA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA, entidades que emitieron pronunciamiento sobre las pretensiones de la demanda a través de sendos mensajes de datos allegados el 23 de enero de 2024⁶ y el 13 de febrero de la presente anualidad.⁷

En cumplimiento de lo dispuesto por el TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO- SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B, en providencia del 6 de junio de 2023, mediante proveído del 20 de febrero de 2024⁸, el Despacho dispuso la incorporación de las pruebas aportadas por los litisconsortes y a su vez, correr traslado por el término de 10 días a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión.

¹ [5_080013333011201900130011AUTODECRETANUDECRETANU20220615112126_TCDescargaTotalItem133234310757113640.pdf](#)

² [001. INFORME - DEMANDA RAD 2023-00278.pdf](#)

³ [60AutoObedezcaseDeclaralmpedimento.pdf](#)

⁴ [002. auto acepta impedimento-avoca M.pdf](#)

⁵ [005. 2023-00278 auto vincula litisconsortes M.pdf](#)

⁶ [009. CONTESTACION DEMANDA RAD 2023-00278 ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA.pdf](#)

⁷ [010. CONTESTACION DEMANDA RAD 2023-00278.CRA.pdf](#)

⁸ [011. 2023-00278 auto incorpora y corre traslado M.pdf](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

La parte actora presentó alegatos de conclusión, el 26 de febrero de 2024⁹, la demandada MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA, cumplió con lo pertinente el 28 de febrero de 2024¹⁰, al igual que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO (CRA)¹¹ y el AREA METROPOLITANA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA¹², indistintamente obraron en tal sentido el 5 de marzo del año en curso. Cumplido el rito procesal de rigor pasó al Despacho para proferir sentencia.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

5.1. Tesis de la demandante

Considera que el Acuerdo N° 013 del 5 de diciembre de 2017, violó los plazos legales para su expedición, al verificarse la renovación automática del Acuerdo primigenio N° 037 de 2000, debido a que dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del PBOT, la administración municipal de Puerto Colombia no procedió a iniciar el trámite para la formulación de la Revisión del Plan.

Indica que los PBOT, solo pueden ser modificados al momento de la revisión general, esto es al vencimiento del plazo previsto en la ley, razón por la cual dicha modificación no se puede realizar en cualquier momento.

Que el PBOT del Municipio de Puerto Colombia fue adoptado mediante el Acuerdo N° 037 del 2000, y al no haberse adoptado un nuevo PBOT en el año 2012, cuando legalmente correspondía, se produjo entonces la renovación automática del predicho Acuerdo 037 de 2000, de tal suerte que, partiendo del año 2012, se tiene que cualquier modificación ya solo podía realizarse en el año 2024, irregularidad que a su criterio, da lugar a que se verifique la existencia del vicio de nulidad por falta de competencia temporal.

Que el acto demandado no solo omitió el cumplimiento de los requisitos relacionados con los estudios básicos y cartografía como documentos que deben soportar la revisión del PBOT de Puerto Colombia, sino que igualmente no hubo el ajuste de las condiciones técnicas, y los aspectos asociados a la gestión del riesgo, lo cual deviene en una clara violación por falta de aplicación de la ley que rige el procedimiento.

5.2 Tesis de las demandadas

5.2.1 MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA

Afirma que contrario a lo expuesto por los demandantes, la vigencia de los planes de ordenamiento no fenece a los 12 años, sino que se mantiene vigente hasta tanto se revise y adopte uno nuevo, en consecuencia, la llamada incompetencia temporal imputada al concejo Municipal al expedir el acuerdo 013 de 2017, no tiene fundamento legal alguno.

Que el artículo 28 de la ley 388 de 1997, no establece ninguna "renovación automática", lo

⁹ [013. ALEGATOS DE CONCLUSION RAD 2023-00278 DEMANDANTES.pdf](#)

¹⁰ [015. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN RAD 2023-00278 Municipio de Puerto Colombia \(Atl\).pdf](#)

¹¹ [018. ALEGATOS DE CONCLUSION RAD 2023-00278 C.R.A..pdf](#)

¹² [017. ALEGATOS DE CONCLUSION RAD 2023-00278 ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA.pdf](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

que hace es señalar que, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha sido adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado, sin perjuicio de los procesos de revisión en curso tal como lo establece y reafirma el artículo 8 del Decreto 879 de 1998 compilado en el Artículo 2.2.2.1.2,4 Decreto 1077 de 2015.

Que los concejos municipales, entre estos el CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO COLOMBIA, tienen total competencia para revisar, o adoptar un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, así los componentes de anterior cumplan su vigencia, porque por disposición legal establece que el ya fenecido sigue vigente. Lo cual significa que los aludidos planes, nunca pierden vigencia, no porque se renuevan automáticamente, sino esperando una revisión o la adopción de uno nuevo

Que la parte actora confunde la categorización ambiental "*Priorizadas para la Conservación*", en este caso aplicada a rondas de 50 metros a cada lado de arroyos, definidas en el "*Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de Mallorquín, Arroyo Grande y León*", "*POMCA MALLORQUÍN*", con las "*zonas de protección de los cuerpos de agua*", con una faja no inferior a 30 m de ancha, consagradas en el Artículo 17 del Acuerdo 013 de 2017.

En este sentido el "*Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de Mallorquín, Arroyo Grande y León*", "*POMCA MALLORQUÍN*", se refiere a las zonas "*Priorizadas para la Conservación*" incluido en el TOMO IV, ESTUDIOS Y SOPORTES TÉCNICOS. COMPONENTE AMBIENTAL Y PLAN DE RIESGOS Y OTROS. PLANOS DEL COMPONENTE AMBIENTAL Y PLAN DE RIESGOS. 32. POMCA MALLORQUÍN, adoptados por el Artículo 19 del Acuerdo 013 de 2017, del municipio de Puerto Colombia.

5.2.2 CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO COLOMBIA

Señala que en ningún momento el legislador establece que si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial traerá consigo la "*renovación automática*" de sus vigencias. Lo que se define es que seguirá vigente el ya adoptado, es decir "*permanencia en vigencia*", sujeto a las modificaciones y revisiones autorizadas por diversas normas legales vigentes y pertinentes.

Que el Acuerdo 013 del 2017, de conformidad con la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, traída a colación como precedente judicial por la parte demandante cumplió todas las instancias de seguimiento, formulación, concertación y consulta, que aseguran la participación democrática y la concertación interinstitucional en todas las fases del proceso, cumpliendo así lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 25 de la misma Ley, y llevando con ello a que el Acuerdo refleje el interés general, en procura de mejorar la calidad de vida y desarrollo armónico y sostenible del territorio, entre otros con los siguientes proyectos incluidos en la Revisión General del Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

5.3 LITISCONSORTES

5.3.1 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO (CRA)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

Que la entidad participó en lo que le corresponde legalmente, y desarrolló en debida forma la actuación administrativa ambiental correspondiente, velando por el cumplimiento de la normatividad ambiental y la protección del medio ambiente, pero en nada tuvo participación en la concepción y promulgación del acto administrativo objeto de esta acción de legalidad.

Que a través del Concepto Técnico N° 000007 presentó la evaluación ambiental de la Revisión General del Plan Básico de Ordenamiento Territorial el Municipio de Puerto Colombia, requiriendo al organismo ambiental para que fuera incluido en el articulado del proyecto, las áreas restringidas del POMCA, indicándose que no podrá hacer ninguna modificación al componente ambiental del PBOT, entre otras recomendaciones, cumpliéndose así con el trámite de concertación interinstitucional, ya que se presentó un informe técnico, y se suscribió el Acta de Concertación Ambiental correspondiente, mediante la remisión a dicho organismo municipal de las condiciones generales que debía cumplir el proyecto desde el punto de vista ambiental.

5.3.2 AREA METROPOLITANA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA

Que la entidad solo estaba llamada a participar en la etapa de concertación de hechos metropolitanos del proyecto de acuerdo con el alcalde del ente territorial, en los términos de los artículos 24 y 26 de la Ley 388 de 1997; 20 de la Ley 1625 de 2013; y 2.2.2.1.2.6.1 y 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077 de 2015, proceso que culminó con la expedición del Acuerdo 013 de 2017.

En lo que respecta a la concertación de los asuntos ambientales, y demás cuestiones del procedimiento de expedición del acto acusado, son asuntos que escapan a las competencias de la entidad y en los cuales no intervino.

5.4 Concepto del Ministerio Público

Sostiene que si el Concejo Municipal de Puerto Colombia dentro de los 6 meses anteriores al 31 de diciembre de 2012, no inició el trámite tendiente a la formulación de un nuevo PBTO, el contenido en el Acuerdo 037 de 2000, sigue vigente hasta el 31 de diciembre de 2024, fecha para la cual deberá en el término indicado, dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 88 de 1997, como quedó ordenado en decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico¹³, razón por la cual recomienda declarar la nulidad del auto acusado.

VI. CONTROL DE LEGALIDAD

Ejercido el control de legalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, se verifica la ausencia de causal de nulidad, vicio o irregularidad que invalide lo actuado encontrando cumplidos los presupuestos para emitir sentencia de mérito.

VII. PRUEBAS

¹³ Sala de Decisión Oral -Sección B, el siete (07) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), por el Magistrado Ponente: Dr. ÁNGEL HERNÁNDEZ CANO. Exp. No. 08-001-23-33-000-2017-00902-00-H Actor: Departamento del Atlántico. Demandados: Municipio Puerto Colombia (Atlántico) – Concejo Municipal. Medio de Control Validez

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

Se encuentran aportados en el presente proceso las siguientes pruebas:

7.1. Documentales:

7.1.1. Copia del Acuerdo No. 002 de marzo de 10 de 2017 “*Por el cual se adopta la modificación excepcional de un conjunto de normas urbanísticas del Decreto 0283 de 2008, por medio del cual se compilaron las disposiciones contenidas en el Acuerdo 010 de 2008, revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el Estatuto de Normas Urbanísticas Específicas y el Estatuto de Normas Específicas del Componente Rural del Municipio de Puerto Colombia*”, con sus respectivos anexos.¹⁴

7.1.2. Copia del Acuerdo 037 de 2000 del Concejo Municipal de Puerto Colombia, se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial.¹⁵

7.1.3. Copia del oficio del 21 de febrero de 2018 de la Secretaría de Planeación Departamental del Atlántico, Radicado interno 20180800001683.¹⁶

7.1.4. Copia del oficio Radicado No. 20183000001001 del 26-02-2018, de la Secretaria Jurídica de la Gobernación del Atlántico, con destino a la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia (Radicado Orfeo 2017050091222).¹⁷

7.1.5. Copia del acta de concertación ambiental.¹⁸

7.1.6. Copia de concepto técnico N° 000007 C.R.A.¹⁹

7.1.7 Antecedentes administrativos Revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el Estatuto de Normas Urbanísticas Específicas y el Estatuto de Normas Específicas del Componente Rural del Municipio de Puerto Colombia.²⁰

VIII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El problema jurídico que la presente *litis* entraña, se centra en determinar, si en el presente caso debe declararse total del acto administrativo de carácter general contenido en el Acuerdo 013 del 5 de diciembre de 2017 “*POR EL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PBOT, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, *aprobado por el Concejo Municipal de Puerto Colombia*, o si, por el contrario, como lo afirma la parte demandada la vigencia de los planes de ordenamiento no fenece a los 12 años, sino que se mantiene vigente hasta tanto se revise y adopte uno nuevo, en consecuencia, la llamada incompetencia temporal imputada al concejo Municipal al expedir el acuerdo 013 de 2017, no tiene fundamento legal alguno.

¹⁴ [03 ACUERDO No. 002 MARZO 2017 MODIFICACIÓN NORMAS.pdf](#)

¹⁵ [04 ACUERDO MUNICIPAL 037 DE 2000 ADOPTA PBOT PTO COLOMBIA.pdf](#)

¹⁶ [05 OFICIO 21 FEBRERO 2018 - 20180800001683.pdf](#)

¹⁷ [06 OFICIO RAD 20183000001001 26-02-2018.pdf](#)

¹⁸ [07 ACTA DE CONCERTACIÓN AMBIENTAL REVISION PBOT PTO COLOMBIA.pdf](#)

¹⁹ [08 CONCEPTO TÉCNICO 000007 CRA.pdf](#)

²⁰ [ANEXOS CONTESTACION CONCEJO PUERTO COLOMBIA](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

En tal sentido, el Despacho procederá a reseñar los elementos normativos y jurisprudenciales fundamento de la controversia propuesta, especialmente los relacionados con el marco normativo sobre las revisiones y ajustes a los planes de ordenamiento territorial, para luego contrastarlos con los motivos de inconformidad presentados por la parte actora y las pruebas que guardan relación con los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en la demanda y así concluir con la determinación de la tesis sobre el caso, aplicada para dirimir la *litis* trabada.

Bajo tal supuesto, conforme lo consagra el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio municipal y distrital se asocia a un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, que adelantan los municipios o distritos y áreas metropolitanas en ejercicio de la función pública dentro del marco de sus competencias, y de los límites fijados por la Constitución y las leyes, con la finalidad de determinar con que instrumentos se disponen para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

En concordancia con lo anterior el citado artículo 9, prevé que como instrumento básico para desarrollar el procesos de ordenamiento territorial de índole municipal, debe ser adoptado por los aludidos entes territoriales, un plan de ordenamiento territorial, cuya denominación será definida por la densidad poblacional del territorio, como plan de ordenamiento territorial, cuando esos sean elaborados y adoptados por las autoridades municipales con población superior 100.00 habitantes; o plan básico de ordenamiento territorial, cuando su elaboración y consecuente adopción se encuentre en cabeza de autoridades de municipalidades que cuenten con población entre los 30.000 y 100.00 habitantes; o en su defecto serán denominados esquemas de ordenamiento territorial, cuando su elaboración y adopción esté a cargo de las autoridades de municipalidades de menos de 30.000 habitantes.

En tal sentido, el compendio normativo bajo reseña, en su artículo 11, dispone que los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar el componente general del plan, constituido por objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, componente que, dicho sea de paso, a las voces del Decreto 879 de 1998²¹, “*comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes.*”²² (Se resalta)

De igual manera, la norma aludida en precedencia, prevé dentro de los componentes que debe tener un plan de ordenamiento territorial, el componente urbano, conformado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y administrar el desarrollo físico urbano y el componente rural, contentivo de las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la correcta interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

²¹“por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.”

²² Artículo 9 Parágrafo.- Todas las decisiones y definiciones de política del contenido estructural del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales, que prevalecen sobre las demás normas urbanísticas y sólo pueden modificarse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde, cuando por medio de estudios técnicos se demuestre que debido a cambios en las circunstancias y evolución del municipio o distrito dicha modificación se hace necesaria. [...].

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

En lo que respecta a la vigencia y las condiciones que deben observarse para la procedencia de la eventual revisión de los planes de ordenamiento territorial, el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, dispone que dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

En lo correspondiente, el artículo 28 de la normatividad referida, reseña que el contenido estructural del respectivo plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

En el caso del componente urbano de los referidos planes, la norma reseñada, consagra un término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, el cual, en caso de ser requerida su coincidencia con el inicio de un nuevo periodo de la administración, puede ser prorrogable por un mayor lapso, mientras se consolida dicha circunstancia.

En lo que respecta al componente relativo al contenido urbano de corto plazo, el precepto aludido señala que este debe regir al menos por un período constitucional.

Como corolario de lo expuesto, se tiene que el gobierno nacional a través del Decreto 4002 de 2004, reglamentario del previamente aludido artículo 28 de la Ley 388 de 1997, consagró la posibilidad de revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, haciendo la salvedad que para que procediera la mentada revisión, es menester el acaecimiento del vencimiento del término de vigencia de cada uno de ellos.

Sin perjuicio de lo previamente reseñado, la aludida preceptiva reglamentaria, en su artículo 5° contempla circunstancias excepcionales, para que proceda la revisión o ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial, aduciendo “razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, mediando declaratoria de desastre o calamidad pública” prevista en los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico; o en su defecto con fundamento en los resultados derivados estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

A propósito de la finalidad de la eventual revisión que, de los planes de ordenamiento territorial, se lleve a cabo por parte de las autoridades municipales o distritales, el Consejo de Estado, en providencia del 14 de septiembre de 2020²³, sostuvo que:

“Conforme con lo expuesto, se tiene que, por una parte, la revisión de los planes de ordenamiento territorial se traduce en el examen de las

²³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020) Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Radicación: 81001-23-31-000-2012-00079-01 Demandante: MARCOS FIDEL MÁRQUEZ RODRÍGUEZ Demandado: MUNICIPIO DE ARAUCA Tema: REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL –

estrategias, objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, instrumentos, políticas, procedimientos, actuaciones, programas y proyectos, entre otros aspectos, todo ello en consideración a la evolución significativa de las demandas y necesidades del territorio y, se da con miras a obtener su ajuste al nuevo escenario jurídico, político y técnico.”

En el mismo pronunciamiento la corporación en lo que atañe a la procedencia de la revisión de dichos planes, señaló:

“... Por otra parte, la revisión de los planes de ordenamiento territorial procede por el vencimiento de los contenidos de largo, mediano o corto plazo; revisión que puede emprenderse por iniciativa del alcalde y en el inicio de su período, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.”²⁴

Aunado a lo anterior, y retomando el mandato previsto en la Ley 388 de 1997, precisamente en su artículo 15, el cual a su vez se encuentra desarrollado en el artículo 6º del ya citado Decreto 4002 de 2004, consagra que frente a las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial tendientes a asegurar el alcance de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo previstas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, en cualquier momento y excepcionalmente, pueden ser objeto de modificación, por iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando los motivos que dan lugar a su modificación, devengan debidamente se demuestren y soporten técnicamente.

Así mismo, la compilación normativa en reseña en lo que atañe a la revisión de los contenidos estructurales por vencimiento, en el segundo inciso de su artículo 23, consagra el deber de las administraciones municipales, para que en los (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de ordenamiento, inicien el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

El párrafo de la norma citada, en los casos de municipios donde no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, faculta a las oficinas de planeación de los respectivos departamentos, para acometer su elaboración, supeditando dichos proyectos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en la Ley.

Complementa la norma aludida, que, para la formulación correspondiente, dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el INGEOMINAS y las áreas metropolitanas, para los casos de municipios que formen parte de las mismas.

Igualmente, habilita a las dependencias referidas para elevar las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia.

²⁴ Ibidem

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

A propósito, el Consejo de Estado, en pronunciamiento relativo al cumplimiento de formalidades sustanciales exigidas para la producción de los actos tendientes a establecer el procedimiento para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, señaló:

“[E]s claro que el procedimiento para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial requiere de unas instancias que deben surtirse, como lo son la participación democrática y la concertación interinstitucional, pues con ello se materializa la finalidad del mismo, que no es otro que servir de instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

(...), debe indicarse que de conformidad con el numeral 1° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, previo a la presentación del proyecto de Acuerdo Municipal de Plan de ordenamiento territorial ante el Concejo Municipal, para su correspondiente discusión, este debe someterse 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, para lo cual dispondrá de 30 días, ello en razón de la incidencia ambiental de dicho plan.”²⁵

En efecto, en lo que atañe a las fases previas a la formulación los planes de ordenamiento, se tiene que el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, consagra las instancias de concertación y consulta, facultando al alcalde distrital o municipal, en cabeza de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, para que coordine la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

Finalmente el artículo 25 del mismo cuerpo normativo, en lo que respecta a la aprobación de los planes ordenamiento territorial, prevé que estos una vez consolidado como documento, previo agotamiento de la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo 24 de la normatividad bajo reseña, será puesto en consideración del Concejo municipal o distrital, por parte del alcalde, dentro los 30 días siguientes a la recepción del concepto proveniente del Consejo Territorial de Planeación.

En suma, concluye el Despacho que en el caso del Municipio de Puerto Colombia, con ocasión a su densidad poblacional, la reglamentación del uso del suelo debe ser abordada a través de la expedición de un Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT, cuyos componentes a largo plazo, solo pueden ser modificados al momento de la revisión general, de conformidad a lo previsto en el numeral 1.5 del numeral 1° del artículo 15 de la Ley 388, es decir el contenido estructural del PBOT, en los términos del numeral 1.° del artículo 28 de la Ley 388, y el artículo 3° numeral 9° de la Ley 1551 de 2012, debe tener una vigencia mínima de tres periodos constitucionales de la administración municipal o distrital; o lo que se traduce en un lapso de 12 años, sin perjuicio de las revisiones o modificaciones excepcionales que puedan adoptarse, en atención a puntuales circunstancias.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-23-31-000-2008-00254-01 Actor: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE LA CEJA DEL TAMBO (ANTIOQUIA) Referencia: NULIDAD – FALLO

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

De igual manera, es del caso colegir que previa presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial al concejo municipal o distrital, según sea el caso, se debe cumplir el trámite de concertación interinstitucional y de participación democrática, para posteriormente ser puesta en consideración del Concejo municipal o distrital, previo concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación.

En lo que respecta al componente de participación democrática, como requisito para la formulación y aprobación de un plan de ordenamiento territorial, es del caso traer a reseña lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, el cual en su literalidad, consagra que “... *Los Concejos Municipales o 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 de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley. (...)*”

El Consejo de Estado, en providencia relativa a los mecanismos de participación ciudadana aludidos, concluyó lo siguiente:

“...En síntesis, la Sala advierte que para la adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial resulta imperativa la convocatoria y realización de un cabildo abierto durante el trámite de aprobación que se surte en el concejo distrital o municipal, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación ciudadana, de tal forma que la omisión de ese deber conlleva a la nulidad del respectivo acuerdo.”²⁶

Clarificado lo anterior, es pertinente hacer referencia a los cargos propuestos por la parte demandante, y consecuentemente, resolver el problema jurídico propuesto, determinando si, es procedente, declarar la nulidad del acuerdo acusado, por inobservancia de lo dispuesto en las normas legales y constitucionales correspondientes, con falta de competencia temporal, por carencia de los motivos y estudios técnicos debidamente sustentados para su formulación, o la expedición irregular del acto demandado por incumplimiento de las recomendaciones y restricciones concertadas con el organismo ambiental, como lo señala la parte actora.

En efecto, la parte actora, aduce una falta de ausencia de competencia temporal de la entidad emisora del acto acusado, en tanto considera que, el plazo de vigencia del PBOT del municipio de Puerto Colombia, feneció desde el año 2012, y como esa entidad territorial no adoptó nuevamente un Plan de Ordenamiento Territorial, operó la renovación automática de la vigencia del Acuerdo N° 037 de 2000, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004.

Frente al argumento planteado por la actora, el Concejo del Municipio de Puerto Colombia, aduce que en ninguno de sus apartes la el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 contempla una renovación o prórroga automática de la vigencia del POT, y en consecuencia, concluye que, la disposición en cita, lo que pretende indicar es que, no obstante, los plazos de vigencia establecidos y las oportunidades señaladas en la ley para la modificación del referido plan de ordenamiento, si al finalizar el plazo de vigencia establecido, no se ha adoptado un POT, seguirá vigente el ya adoptado, es decir, este se mantendrá vigente mientras se adopta el

²⁶ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 63001-23-31-000-2010-00336-02 Actor: LELIO FABIO GARAY MONAR Demandado: MUNICIPIO DE CALARCÁ Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

nuevo plan de ordenamiento, en cualquier tiempo luego de su vencimiento, luego, en ningún caso, un municipio dejará de tener un Plan de Ordenamiento.

En tal sentido, reprocha la aludida demandada a la parte actora, la subjetiva interpretación de la norma, con la finalidad de invalidar una disposición municipal de envergadura como lo es el PBOT, introduciendo conceptos no establecidos en la ley, y que ni siquiera pudiesen tener concepto o definiciones parecidas, además de no tener en cuenta lo consagrado en el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, reglamentado por el Decreto 4002 de 2004, compilado y derogado por el Decreto 1077 de 2015, al interpretar la disposición en comento, pero con el ánimo de tachar de ilegal el nuevo acuerdo, en contra de la disposición antes transcrita, agregándole conceptos antagónicos (renovación automática) a lo definido por la ley.

Por su parte, el Municipio de Puerto Colombia, sobre el cargo bajo análisis, sostiene que artículo 28 de la Ley 388 de 1997, no establece ninguna "renovación automática", y lo que hace es señalar que, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya implementado.

Señala que existen diferencias entre lo que autoriza la ley frente a la no aprobación de un nuevo POT, y frente al POT vigente, donde se ordena que el adoptado seguirá vigente, mientras que, en la interpretación de la parte actora, se da es una renovación automática, lo cual no se encuentra escrito taxativamente ni insertado en la norma.

Para reforzar el argumento relativo a la renovación automática del PBOT adoptado por el Municipio de Puerto Colombia, a través del del Acuerdo No 037 de 2000, la parte actora esboza la *ratio* -regla o subregla de derecho- empleada en un caso puesto a consideración del Tribunal Administrativo del Atlántico a través de decisión adoptada por la Corporación, el 7 de diciembre de 2017²⁷, providencia que declaró la invalidez, por violación a la Constitución y a la ley, del Acuerdo N° 002 de 10 de marzo de 2017, emanado del Concejo municipal de Puerto Colombia – Atlántico, precisamente a través del cual, el Concejo Municipal de Puerto Colombia, adoptó la modificación excepcional de un conjunto de normas urbanísticas del Decreto 0283 de 2008, que compiló las disposiciones contenidas en el Acuerdo 010 de 2008, el estatuto de normas urbanísticas y el estatuto de normas específicas del componente rural del municipio de Puerto Colombia.

En el aludido pronunciamiento, en lo que respecta a la vigencia de los planes de ordenamiento territorial, el Honorable Tribunal, concluyendo el acaecimiento del fenómeno de "renovación automática", señaló que:

*"...Ahora, si bien el plazo de vigencia del PBOT del municipio de Puerto Colombia Atlántico, feneció desde el año 2012, también lo es, que como esa entidad territorial no adoptó nuevamente un Plan de Ordenamiento Territorial, **tal omisión trajo consigo la renovación automática de la vigencia del Acuerdo N° 037 de 2010 junto con la modificación, compilación e incorporación aludidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 902 de 2004.**"* (se resalta)

²⁷ Tribunal Administrativo del Atlántico, sala de Decisión Oral B, Magistrado Ponente: ÁNGEL HERNÁNDEZ CANO, Ref. Exp. N°08-001-23-33-000-2017-00902-00-H, Actor: Accionado: Departamento del Atlántico, Municipio de Puerto Colombia (Atlántico) Concejo, Municipal Medio de Control: Validez

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

En concordancia con lo expuesto, se observa que la Corporación, equiparando los términos de prórroga y renovación, en otro pasaje de la providencia, reiteró el acaecimiento del fenómeno descrito en precedencia en los siguientes términos:

*“...Por ello, atendiendo las normas anteriormente transcritas, la administración municipal de Puerto Colombia (Atlántico), en la actualidad no tenía la obligación de presentar un Proyecto de Revisión Total del PBOT, **en razón a que operó su prórroga automática por el término de doce (12) años.** Consecuencialmente, esa administración estará obligada, dentro de los seis (6) meses anteriores al 31 de diciembre de 2024, fecha de vencimiento de la nueva vigencia, a iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan.”²⁸*

Conforme a lo expuesto, en orden de dilucidar el asunto en concreto, precisa el Despacho traer a reseña lo sostenido por el Consejo de Estado, que en providencia del 19 de agosto de 2016²⁹, rememorando pronunciamiento del 19 de junio de 2008, sobre los alcances de la falta de competencia, definió el aludido defecto jurídico, en los siguientes términos:

*“La falta de competencia radica en que una autoridad adopta una decisión sin estar legalmente facultada para ello y se configura la causal de nulidad cuando se desconoce cualquiera de los elementos que la componen, como, por ejemplo, cuando no se tiene atribución sustancial **para la expedición de un acto jurídico** (competencia material) o cuando este no puede dictarse sino dentro de determinada jurisdicción (competencia territorial) **o cuando sólo se cuenta con un tiempo determinado para su expedición** (competencia temporal).”³⁰ (Se resalta)*

A propósito, es menester señalar que la Constitución Política dispone en el numeral 7° del artículo 313 que, una de las competencias de los concejos municipales y distritales, es la de reglamentar los usos del suelo, con la finalidad de establecer los mecanismos que permitan a los municipios ordenar su territorio, preservar el patrimonio ecológico, proteger el medio ambiente, velar por la defensa del espacio público y hacer efectivo el derecho constitucional a gozar de los servicios públicos domiciliarios; precepto constitucional desarrollado a través de la expedición de la Ley 388 de 1997.

Así mismo, el artículo 6° Ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 3° de la ley 136 de 1994, dispone:

“Artículo 3°. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

(...)

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes

²⁸ *Ibidem*

²⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil dieciséis (2016) Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00128-00(2307) Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA

³⁰ (exp. 2000-2814).

departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años. (Negrillas fuera de texto original)

Al amparo de dicha premisa, la Corte Constitucional en la sentencia C-192 de 2016, refiriéndose a la importancia del cumplimiento de las vigencias de los planes de ordenamiento territorial, sostuvo lo siguiente:

“...La Ley ha previsto periodos mínimos de vigencia de los planes de ordenamiento -que oscilan entre cuatro (4), ocho (8) y doce (12) años según el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2 de Ley 902 de 2004- a fin de asegurar un mínimo grado de estabilidad que haga posible a los particulares desarrollar, en condiciones de certidumbre, los diferentes proyectos familiares, educativos o comerciales. Por la misma razón, esto es, por los efectos que puede tener la modificación de las reglas de uso del suelo en el derecho de propiedad, dicha variación debe fundarse siempre en razones vinculadas al interés público, social o común, es decir, no cualquier razón, de conformidad con los artículos 1º, 58 y 82 de la Carta [...]” (Se resalta).

En tal contexto, es dable colegir que el vencimiento de la vigencia de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial determina , el momento a partir del cual, se configura el deber de la administración de iniciar la formulación de su revisión general, con la finalidad de garantizar que dichos instrumentos, que delimitan el modelo de ocupación del territorio, sean ajustados en su totalidad cada 12 años, equivalentes a 3 períodos constitucionales, atendiendo las nuevas necesidades y realidades que se presenten en el territorio municipal o distrital.

Es así como la administración municipal o distrital, dentro de los seis meses anteriores al vencimiento del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos, debe iniciar el trámite para la formulación de la revisión del Plan, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 23 de la Ley 388 de 1997, al preceptuar que *“En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste”*.

En lo que atañe a la vigencia y revisión del plan de ordenamiento, el pluricitado artículo 28 de la Ley 388 de 1997, enfatiza que en caso de finalizar el plazo de vigencia establecido sin que se haya adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá **vigente** el ya adoptado, sin que de la norma referida, pueda inferirse una prórroga o renovación del plan de ordenamiento adoptado por el mismo término inicial (dispuestos por la ley para cada uno de sus componentes), tal y como concluyó el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el pronunciamiento traído a colación por la parte actora como soporte de la explicación del concepto de violación, esbozado en la demanda.

A este respecto, es preciso reseñar la connotación que del período de **vigencia** de una norma ha configurado la Corte Constitucional, al referirse a este como el *“...lapso de tiempo durante el cual ésta (la norma) habrá de surtir efectos jurídicos”*³¹

³¹ [C-873-03](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

De conformidad con lo anterior, es dable concluir que, a pesar de acaecer el vencimiento del término, al cabo del cual la administración municipal, se encuentra habilitada para revisar y/o ajustar el plan básico de ordenamiento territorial, adoptado a través del Acuerdo 037 de 2000, dicho instrumento continúa surtiendo sus efectos, hasta que se materialice, la revisión, ajuste o adopción de un nuevo plan de ordenamiento, bajo las previsiones del artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

Conforme a lo expuesto, este Despacho no encuentra fundado el argumento esbozado por la parte actora, relativo a la eventual prórroga o renovación automática del Acuerdo 037 de 2000, al vencimiento del término dispuesto por la norma para proceder con su modificación y no haberse procedido en tal sentido, y que bajo ese entendido, pueda predicarse la falta de competencia temporal del Concejo Municipal de Puerto Colombia, aducida por los actores, habida cuenta el vencimiento de los plazos opera de *iure* y las autoridades a su arbitrio, no pueden pretermitirlos, reducirlos o extenderlos, sin atender lo dispuesto expresamente en la ley.

En efecto, en criterio de esta Agencia Judicial, la intención del legislador, con la expedición de la norma referida, al establecer periodos **mínimos** de vigencia de los planes de ordenamiento y sus componentes generales y urbanos, se centra en contrarrestar los efectos del tiempo, y evitar a toda costa, que el municipio o ente distrital, resulte privado de los instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales, al vencimiento del periodo de vigencia del plan de ordenamiento territorial, equivalente a 3 periodos constitucionales, y al cabo del cual en virtud del mandato contenido en la Ley 1551 de 2012, se encuentra obligada la administración a formular, la revisión o ajuste del mentado plan de ordenamiento o en su defecto la adopción de un nuevo instrumento de dicha índole.

Habida cuenta que tal y como fue referido en referencia, la parte actora fundamenta el cargo de nulidad previamente analizado en decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, del 7 de diciembre de 2017, en el proceso de radicado N°08-001-23-33-000-2017-00902-00-H, es del caso recordar, pronunciamiento del Consejo de Estado, relativo a la configuración del precedente horizontal y vertical y la eventual obligatoriedad de su acatamiento, en los siguientes términos:

“...En efecto, si partimos del hecho que la decisión del juez en un caso anterior debe ser tomada en cuenta por el mismo funcionario o por los de inferior categoría, al momento de fallar una situación con presupuestos similares, la noción de precedente no se puede identificar con el número de veces que un determinado o específico tema ha sido fallado. Es decir que, en contraste con la jurisprudencia o doctrina probable, la noción de precedente no está atada al número de decisiones, dado que solo basta una providencia en donde se especifique una regla o subregla de derecho, por lo cual no es exigible que se determine un número plural de fallos en los que la regla de derecho se aplicó para entender que hay precedente... el precedente, como lo ha entendido el Tribunal Constitucional, es la ratio -

*regla o subregla de derecho- empleada en un caso para fallar unos determinados supuestos de hecho y/o de derecho puestos a su conocimiento. La ratio es el principio, la regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial y que proyecta sus efectos en la parte resolutive. En ese sentido, en recientes providencias de esta Sala, se indicó que hay una estrecha relación entre precedente y ratio. En realidad, para precisar lo dicho en esa oportunidad, el precedente lo constituye la ratio de la decisión, entendida como aquella regla o subregla que le permite al juez definir o resolver el asunto sometido a su discernimiento, siendo la razón que ella contiene o define la argumentación jurídica del asunto... **es impropio catalogar como precedentes judiciales, decisiones proferidas por los juzgados y tribunales. (...)***

En consecuencia, no se puede hablar de precedente horizontal frente a jueces y tribunales, pues estos no tienen la facultad de crear una regla vinculante. (Se destaca)

Por consiguiente, en concordancia con lo anterior, es del caso colegir que el precedente judicial, sólo puede provenir de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones y en todo caso, atendiendo voces de la Corte Constitucional³², el juez de inferior jerarquía puede apartarse del precedente vertical, en aplicación de los principios de autonomía e independencia, siempre y cuando estos justifiquen de manera razonada el por qué no aplicarán la subregla que empleó el Alto Tribunal, razonamientos que el Despacho ha tenido en consideración para valorar y previa motivación debidamente fundamentada, apartarse de la tesis de “prorroga y/o renovación de la vigencia del Acuerdo N° 037 de 2010, esgrimida por el Tribunal, en el pronunciamiento al cual se ha hecho alusión en precedencia.

Sin perjuicio de lo previamente señalado, el artículo 6° del decreto 4002 de 2004, “*Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997*”, precisa de la siguiente manera la mencionada modificación excepcional de las normas urbanísticas del plan:

*“Artículo 6°. Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, **podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.***

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran. (Se resalta)

³² T-489 de 2013, Magistrado ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

En concordancia con lo reseñado, el artículo 8° del mismo decreto 4002 de 2004 prevé que, transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de la revisión del plan de ordenamiento territorial o de alguno de sus componentes al concejo municipal o distrital sin que este la adopte, el alcalde podrá adoptarla por decreto.

Atendiendo las normas en reseña, es del caso colegir, que la administración, una vez transcurridos los periodos mínimos de vigencia del plan básico de ordenamiento territorial, adoptado mediante Acuerdo 037 de 2000 (entre cuatro (4), ocho (8) y doce (12) años – según la vigencia mínima dispuesta para cada uno de sus componentes) conforme lo dispone el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2 de Ley 902 de 2004, que la administración municipal de Puerto Colombia, se encontraba facultada, para proponer la revisión, ajuste o implementación del PBOT vigente, o en su defecto un nuevo plan de ordenamiento territorial para el municipio, o en su defecto acudir a la modificación excepcional de la que trata el artículo 6° del decreto 4002 de 2004, reglamentario de los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997.

De hecho, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, es del caso reiterar lo consagrado en el párrafo del artículo 23 de la Ley 388 de 1997, en relación a la formulación de los planes de ordenamiento territorial, a través del cual se prevé la facultad en cabeza de las oficinas de planeación con el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingeominas y las áreas metropolitanas de los respectivos departamentos, para acometer la elaboración de los planes de ordenamiento territorial que no sean formulados dentro de los plazos previstos, lo que permite descartar de contera, la inamovilidad y/o inmutabilidad temporal atribuida a los diversos componentes de los planes de ordenamiento y al mismo plan, por la parte actora.

Clarificado lo anterior, se advierte que la parte actora con la expedición del acto acusado, aduce una violación a lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.2.1.3.1.2 y sub siguientes, relativo a los estudios básicos y cartográficos, requeridos para proceder a modificar las normas urbanísticas estructurales contenidas en un plan de ordenamiento territorial.

En tal sentido, señala que, entre la documentación relativa a la revisión general del plan básico de ordenamiento territorial, que sirvió como fundamento para que el Concejo Municipal expidiera el Acuerdo 013 de 2017, se encuentran los estudios básicos y cartografía de riesgo para uso de suelo urbano y de expansión urbana, carecen de la escala de 1:5.000, que establece la Ley 388 de 1997, el Decreto 1807 de 2014 y el Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.2.1.3.1.3. y 2.2.2.1.3.1.5, normas estas de contenido estructural, obligatorias como requisito para adelantar el proceso de revisión aludido; configurándose así, una infracción manifiesta de la Ley en que debió fundarse, lo que ocasiona la nulidad del acuerdo acusado.

Concluye la parte actora el cargo de nulidad imputado en tal sentido, aseverando que al modificarse el componente general del plan básico de ordenamiento territorial en su totalidad, sobre la base de estudios básicos y de cartografía insuficientes sobre el uso de suelo urbano y de expansión urbana, normas urbanísticas estructurales que permiten la consecución de objetivos y estrategias en factores de riesgo; y generando una eventual afectación sobre los restantes componentes del plan, produciendo un plan diferente al que debió ser aprobado

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

por el Concejo Municipal, con clara violación directa por falta de aplicación de la ley en que debió fundarse.

Frente a la imputación efectuada por la parte actora en tal sentido, el demandado Concejo Municipal de Puerto Colombia, señaló que el acuerdo acusado, fue aprobado, cumpliendo con todos los elementos normativos vigentes, incluso con los elementos anexos cartográficos y demás que hacen parte estructural del mismo.

Por su parte el Municipio de Puerto Colombia, aduce que contrario a lo manifestado por los actores al sustentar el cargo imputado, los estudios básicos y cartografía de riesgo para uso de suelo urbano y de expansión urbana, están en una escala de mayor jerarquía (1:2.000) de la que establece la Ley 388 de 1997, el Decreto 1807 de 2014 y el Decreto compilatorio 1077 de 2015, artículos 2.2.2.1.3.1.3. y 2.2.2.1.3.1.5 y que el problema se presenta si hubiese sucedido lo contrario, esto es, tener un estudio básico global y no un estudio detallado.

Expuestas las inconformidades esbozadas por la parte actora, frente a la escala en la que indica han debido elaborarse los estudios básicos y de cartografía y la consecuente posición de las demandadas al respecto, es menester de esta agencia judicial en primer lugar reseñar las directrices para la elaboración de estudios básicos utilizados para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), contenidas en el artículo 2.2.2.1.3.1.3 del Decreto 1077 de 2015, que en tal contexto, dispone para los efectos señalados, específicamente para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes, la elaboración de estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, que contemplen aspectos relacionados con la delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza y determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas, con fundamento en acepciones relativas a las áreas con condición de amenaza, de riesgo, la delimitación y zonificación entendida esta como la representación cartográfica de áreas con características homogéneas, que debe ser realizada bajo el sistema de coordenadas oficial definido por la autoridad cartográfica nacional y su precisión estará dada en función de la escala de trabajo.

De otra parte, el artículo 2.2.2.1.3.1.5., del compilado normativo traído a colación, en lo que respecta a la escala de trabajo, en la que se deben elaborar los estudios previamente reseñados, según las clases de suelo establecidas en la Ley 388 de 1997, señala que cuando de estudios básicos se trata, si la clase de suelo es urbano o de expansión urbana, la escala en la que deben elaborarse los estudios es de 1:5.000 a diferencia de si esta es rural, en la que debe procederse a escala 1:25.000.

De igual manera se predica cuando se trata de estudios detallados, que si la clase de suelo es urbana o de expansión urbana, se efectuarán los aludidos estudios en escala de 1:2.000 y en caso de que sea rural suburbano, se elaboraran a escala de 1:5.000, escala que debe ser utilizada no solo en los casos previamente descritos, sino cuando un municipio o distrito con centros poblados rurales, por su alto grado de exposición a la ocurrencia de fenómenos naturales han sido afectados o tienen la posibilidad de ser afectados.

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

Sin perjuicio de lo expuesto la norma en cita hace la salvedad, que los municipios pueden hacer uso de información disponible, con una escala de mayor detalle, para el desarrollo de los estudios a los cuales se hizo referencia.

Clarificado lo anterior, descendiendo al caso concreto, se advierte dentro de los documentos que hacen parte de los antecedentes administrativos de la expedición del acto demandado, obrante en el expediente³³, documentación correspondiente a la cartografía de la Revisión PBOT del Municipio de Puerto Colombia, del año 2017, específicamente el denominado PLANO DET-2 relativo al componente y plan de riesgo del plan de ordenamiento en mención.

Observa el Despacho que el plano en mención, se encuentra elaborado en una escala estándar topográfica de 1:2000, catalogado como estudio detallado del riesgo de remoción de masa, plasmándose en el mismo, convenciones tales como el tipo de suelo y /o elemento (expansión urbana, suburbano, rural, bosque denso bajo, laguna costera y manglar), así como el nivel de amenaza y vulnerabilidad de cada grupo (A: Líneas vitales; C: Vivienda y población; D: Agrícola y Pecuario; E: Natural y Ecológica y E: Naturaleza y Ecología).³⁴

De igual manera, se encuentra en el expediente el plano correspondiente al componente de riesgo del plan del proceso de revisión del POBT en cuestión, el documento cartográfico denominado DET-1, elaborado en escala de 1:2.000, consistente en un estudio detallado de riesgo de inundación, relativo a los mismos grupos o componentes, reseñados en precedencia.

Bajo tales supuestos, se hace necesario reseñar lo previsto en el artículo 2.2.2.1.3.3.1 del Decreto 1077 de 2015 que, en su tenor literal, ordena que **“Los estudios básicos, y cuando se disponga de estudios detallados, deben integrarse al Documento Técnico de Soporte que contiene la justificación, la descripción, el desarrollo y la aplicación de las determinaciones de planificación de los componentes y contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial.”** (se resalta)

Referenciado lo anterior, es del caso traer a colación la posición al respecto del demandado Municipio de Puerto Colombia, quien señaló que en aplicación del artículo 2.2.2.1.3,1.4 del Decreto 1077 de 2015, al no contar en ese momento la información necesaria el Municipio en con la finalidad de no caer en cifras especulativas en el estudio básico se expresó que en lo referente a la escala urbana y expansión urbana se requería un mayor estudio por ausencia de información.

Así mismo en concordancia con lo anterior es del caso colegir que el reproche sobre este punto en particular, se deriva de la presunta insuficiencia en los documentos cartográficos, presentados a la Corporación Regional Autónoma del Atlántico dentro del trámite del proceso de concertación.

Al respecto, es pertinente reseñar lo plasmado en el literal b., del ACTA DE CONCERTACIÓN AMBIENTAL PROCESO DE REVISIÓN GENERAL DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA, del día 23 de Agosto de 2017 a través del cual se impuso obligación al Municipio de Puerto Colombia de

³³ [20 PLANO DET 1](#)

³⁴ [19 PLANO DET-2.pdf](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

desarrollar dentro de los seis meses siguientes a la concertación ambiental del PBOT del Municipio, un estudio de riesgos detallados para las amenazas de remoción en masa e inundación en el cual debe ser aprobado por esa Corporación, estudios que según da cuenta el acervo probatorio .

En efecto el artículo 2.2.2.1.3.1.2. del Decreto 1077 de 2015, relativo a los Estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial, en consideración al principio de gradualidad consagrado en la Ley 1523 de 2012, dispone la realización de los estudios básicos para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes y en lo que respecta a los estudios detallados, estos deben efectuarse durante la ejecución de la revisión de los planes vigentes o para la adopción de un nuevo plan.

De igual manera, se advierte dentro del expediente administrativo allegado con la contestación de la demanda, el acápite denominado como TOMO IV, correspondiente a los Estudios y soportes técnicos, específicamente relacionados con el DTS Componente Ambiental y al Plan de Riesgos, y que a su vez contiene los planos, que soportan dichos estudios.³⁵

Lo anterior de conformidad a lo previsto en el artículo 2.2.2.1.3.3.1 del Decreto 1077 de 2015 que, en su tenor literal, ordena que *“Los estudios básicos, y cuando se disponga de estudios detallados, deben integrarse al Documento Técnico de Soporte que contiene la justificación, la descripción, el desarrollo y la aplicación de las determinaciones de planificación de los componentes y contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial.”*

Entre los referidos documentos, se observan planos del área rural, urbana y semiurbana, del municipio de Puerto Colombia, relacionados con la geografía estratigráfica, hidrogeología, pendientes, subcuencas, índice de regulación hídrica, índice uso del agua, índice de vulnerabilidad hídrica, suelo, capacidad agrologica, zonificación ambiental, amenaza de inundación, amenaza de incendios forestales, amenaza de erosión, amenaza remoción en masa, acorde a las especificaciones mínimas que deben tener los estudios básicos y detallados previstos en el Decreto 1077 de 2015, específicamente en lo que respecta a los mapas de zonificación, de amenaza, vistos estos como productos de los estudios en mención.

Se observa igualmente que los mapas en referencia, tanto de las zonas urbanas y rurales, se encuentran elaborados a una escala de 1:20.000, y dentro de ese contexto, encuentra el Despacho pertinente, efectuar precisiones conceptuales, relativas a las escalas en las cuales se elaboran dichos instrumentos cartográficos.

En ese orden de ideas, la escala del mapa, entendido este como *“...la representación gráfica convencional, de una porción de la tierra u otro cuerpo celeste que muestra el tamaño y la posición de elementos del paisaje de acuerdo con la escala y la proyección seleccionadas...”*³⁶, se define como *“...la relación de proporcionalidad que existe entre una distancia medida en el terreno y su correspondiente medida en el mapa.”*³⁷

³⁵ [b. Planos](#)

³⁶ <https://antiguo.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/formatos-y-escalas-de-mapas>

³⁷ *Ibidem*

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

La escala de los mapas, está determinada según la destinación del mismo, toda vez que la escala en la cual se elabore a escala, define a su vez la cantidad de detalle que debe mostrarse.

Las escalas se dividen en tres grupos o categorías, y para cada una de estas existe una cantidad de detalle cartográfico que debe mostrarse, así como la manera en que debe ilustrarse.

Los tres grupos de escala y sus empleos principales son:

Escala pequeña: 1:500.000 y menores, utilizadas para el planeamiento general y estudios estratégicos. (1:100.000, 1:200.000, 1:250.000, 1:300.000, 1:500.000, 1:1' 000.000 y 1:1' 500.000)

Escala mediana: Más grande que 1:100.000 y más pequeñas que las de 1:5.000; las cuales se utilizan comúnmente para el planeamiento más detallado. (1:10.000, 1:25.000, 1:50.000)

Escala grande: Iguales y mayores a la escala 1:5.000 empleadas para usos urbanos, técnicos y administrativos, siendo las escalas estándar de los mapas topográficos las siguientes: 1:500, 1:1000, 1:2000 y 1:5000.

Clarificado lo anterior, en el presente caso, es dable concluir que los documentos cartográficos específicamente relacionados con el Componente Ambiental y al Plan de Riesgos, incorporados, que sirvieron como soporte técnico para la expedición del Acuerdo 013 del 5 de diciembre de 2017, fueron elaborados en una escala que ofrece un menor detalle que el requerido según la clase de suelo a la que se refiera el respectivo estudio.

De hecho, los planos a los cuales se hace alusión, si bien fueron elaborados a escala 1:20.000, menor a la requerida para la elaboración de mapas cartográficos en el curso de práctica de estudios básicos, tal y como lo permite el artículo 2.2.2.1.3.1.5, del Decreto 1077 de 2015, cuando el sujeto de estudio se constituye en suelo rural, no es menos cierto que en los referidos planos no se hace específicamente distinción entre clases de suelo y por el contrario, en los mismos se ilustra indistintamente el territorio de la municipalidad de Puerto Colombia de manera general.

En suma, si bien los planos incorporados con los estudios detallados, que fungen como documentos de soporte técnico de la revisión del PBOT del municipio aprobado a través del acuerdo objeto de censura en la presente instancia, se ajustan a la normatividad relativa a como debe ser su elaboración y la escala para proceder en tal sentido, no es del caso predicar lo mismo en lo que respecta a los documentos cartográficos catalogados como producto de los estudios básicos pertinentes.

Siendo lo anterior así, tienen asidero los reproches efectuados por la parte actora en tal sentido, que llevan a concluir que la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Colombia, fue aprobado a través del Acuerdo acusado, sobre la base de estudios básicos cuyos productos (documentos cartográficos) devienen insuficientes, por no cumplir a cabalidad los parámetros técnicos en lo que a escala de elaboración, previstos en el plurimencionado artículo 2.2.2.1.3.1.5, del Decreto 1077 de 2015, incurriéndose en una de las causales que determinan la nulidad de los actos administrativos, cuando estos son expedidos con violación y/o desconocimiento del imperativo jurídico en el cual deberían fundarse.

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

Lo anterior adquiere relevancia, debido a la considerable correspondencia que otorga el legislador en el Decreto 1077 de 2015, a los estudios básicos respecto a los detallados, al consagrar en su artículo 2.2.2.1.3.1.5, que en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o en la expedición de un nuevo POT, deviene obligatorio establecer la priorización de los estudios detallados identificados en los estudios básicos y posteriormente en la etapa de ejecución se debe definir la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos de los estudios que se ejecutarán en el período del alcalde que adelanta la revisión del plan o la expedición de uno nuevo.

De acuerdo a las premisas previamente expuestas, en el presente caso no es de recibo la tesis formulada por el Municipio de Puerto Colombia, y predicarse subsanación alguna, a la insuficiencia de información advertida en el estudio básico inicialmente aprobado, y menos si esta deviene resultante de la poca o nula capacidad de apreciación o identificación de factores de riesgo a los que se encuentra expuesto el territorio de la municipalidad, con ocasión de la elaboración de productos cartográficos con el nivel de detalle requerido.

Dilucidado lo anterior, precisa esta agencia judicial, referirse al cargo imputado por la parte actora, relativo a los requisitos previos, que se deben observar para la presentación del proyecto de Acuerdo Municipal del Plan de Ordenamiento Territorial ante el Concejo Municipal, entre los que se encuentra la etapa de concertación, surtida ante las autoridades urbanísticas y ambientales correspondientes.

Dentro de ese contexto, señala la parte demandante que en la expedición del acto acusado no se tuvieron en cuenta las recomendaciones y restricciones concertadas con la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, habida cuenta que en el Plan de Concertación Ambiental del día 22 de agosto de 2017 se concertó proteger una ronda hídrica de 50 metros en zonas priorizadas para conservación, en cada uno de los lados de los arroyos San Luis, Arroyo Mateo, Arroyo Chiquito, Arroyo Peronillo, Arroyo Simón, Arroyo Blanco, Arroyo Mono, Arroyo Caña, Arroyo Grande y Arroyo León; y en el Acuerdo demandado se fijó, contrariando la concertación ambiental, una ronda de 30 metros.

Aduce la parte actora que la concertación del aludido plan con la autoridad ambiental en mención, se supeditó al cumplimiento de condiciones tales como, la inclusión en el articulado del proyecto de acuerdo, de las restricciones a las áreas con oferta ambiental, y la inmutabilidad del componente ambiental PBOT, bajo ninguna consideración.

Al respecto, el demandado Concejo del Municipio de Puerto Colombia, señala que la etapa de solicitud de opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales mediante convocatorias públicas, se surtió, tal como lo exige el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, simultáneamente a la revisión del proyecto de Plan Básico de Ordenamiento Territorial Municipal, por parte de la Corporación Autónoma Regional, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de planeación.

Por su parte el Municipio de Puerto Colombia, sostiene que el actor confunde la categorización ambiental "Priorizadas para la Conservación", en este caso aplicada a rondas de 50 metros a cada lado de cada arroyo, definidas en el "Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de Mallorquin, Arroyo Grande y León", "POMCA MALLORQUIN", con las "zonas de protección de los cuerpos de agua", con una faja no inferior a 30m de ancho, consagradas en el artículo 17 del Acuerdo 013 de 2017 del municipio de Puerto Colombia.

En ese orden aduce que contrario a como lo señalan los demandantes, el Arroyo León si está incluido en el Acuerdo 013 de 2017, pero como parte del "Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de Mallorquin, Arroyo Grande y León", "POMCA MALLORQUIN", incluido en el TOMO IV. ESTUDIOS Y SOPORTES TÉCNICOS. COMPONENTE AMBIENTAL Y PLAN DE RIESGOS Y OTROS. PLANOS DEL COMPONENTE AMBIENTAL Y PLAN DE RIESGOS. 32. POMCA MALLORQUÍN, adoptados por el Artículo 1º del Acuerdo 013 de 2017, del municipio de Puerto Colombia, "Por el cual se adopta la Revisión General del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, PBOT, y se dictan otras disposiciones".³⁸

Conforme lo antes reseñado, precisa el Despacho hacer referencia a lo dispuesto, por el párrafo 6º del artículo 1º de la Ley 507 de 1999, en concordancia con lo consagrado en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, en el sentido que, previo a la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, deben surtirse los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo al procedimiento reseñado a continuación:

“(…)

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... ... PARAGRAFO. 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.”* (Resaltado fuera de texto original)

³⁸ [32. POMCA MALLORQUIN.mxd.pdf](#) [31. POMCA CARIBE.mxd.pdf](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

Concordante con la concertación ante la autoridad ambiental a la que se ha hecho alusión en precedencia, se tiene que el artículo 2.2.2.1.2.2.3., estableciendo las condiciones para adelantar la concertación con la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente de los asuntos exclusivamente ambientales, dispone que para tales efectos el municipio o distrito deberá radicar ante la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente los documentos completos que conforman el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, su revisión o modificación, bajo las previsiones del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por la Ley 1755 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya.

En referencia a lo expuesto, dentro del caso en concreto, se advierte que el MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA, en cabeza de su secretario de Desarrollo Territorial, a través de oficio del 28 de abril de 2017, ³⁹en cumplimiento de los artículos 2.2.2.1.2.6.1 y 2.2.2.1.2.8.3, del Decreto 1077 de 2015, radicó ante la Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA, la documentación de que trata el artículo 2.2.2.1.2.6,5 ibidem, con la finalidad de surtir el trámite de concertación ambiental al que se refiere la norma en cita.

Con ocasión a la radicación de documentos referida y para los efectos pertinentes, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA, emitió el concepto técnico N° 000007 del 22 de agosto de 2017⁴⁰, en el cual, previa evaluación del documento de Revisión General del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Colombia, se recomendó su declaratoria de concertado y aprobado ambientalmente⁴¹, previa inclusión en el articulado del proyecto de acuerdo las restricciones identificadas con relación a las áreas con oferta ambiental y que deben ser conservadas y/o restauradas, las cuales se describen en el numeral "VI. Áreas de Restricción Ambiental (POMCA's)" del concepto técnico en mención

Así mismo se recomendó que tal y como se establece en el Componente Ambiental y Plan de Riesgos, el Municipio de Puerto Colombia debería desarrollar dentro de los seis (6) meses siguientes a la concertación ambiental del referido PBOT un estudio de riesgos detallado para las amenazas de Remoción en Masa e Inundación, el cual, debía ser aprobado por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA, los cuales de conformidad a la recomendación aludida, fueron elaborados en la escala y el nivel de detalle requerido, tal y como se evidencia en el expediente.⁴²

En lo que atañe a la instancia de concertación con la Junta Metropolitana concebida para que la citada autoridad vigile la armonía del plan de ordenamiento propuesto con los planes y directrices metropolitanos, en asuntos de su competencia, en el presente caso, se advierte que, a través del acta de Junta Metropolitana del 16 de agosto de 2017⁴³, el máximo órgano del Área Metropolitana, reiteró la aprobación de todas y cada una de las solicitudes y autorizaciones formuladas en la respectiva sesión, específicamente y de manera unánime las cuestiones relativas al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Colombia.

En lo que respecta al requisito de concertación que ha debido surtir, frente al Consejo Territorial de Planeación, instancia que, a la luz de lo previsto en la norma pertinente⁴⁴, debía rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, en los antecedentes del acto acusado, se observa que si bien se efectuó sesión del aludido

³⁹ [2017-05-03 Radicación en CRA .pdf](#)

⁴⁰ [2017-08-22 Concepto Técnico CRA](#)

⁴¹ [2017-08-23 Concertación CRA](#)

⁴² [32. POMCA MALLORQUIN.mxd.pdf](#) [31. POMCA CARIBE.mxd.pdf](#)

⁴³ [2017-08-16 Acta AMB.pdf](#)

⁴⁴ párrafo 6 del artículo 1° de la Ley 507 de 1999

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

órgano consultivo, tal y como da constancia acta levantada con ocasión a la celebración de dicha sesión del 24 de abril de 2017, no se advierte en el expediente administrativo remitido por las demandadas, documento que dé cuenta del concepto y recomendaciones, rendidas por el aludido Consejo, dentro del término referido en precedencia.

En lo que atañe a las opiniones de los gremios económicos y agremiaciones profesionales, sobre el plan básico de ordenamiento territorial propuesto, y la realización de convocatorias públicas para la discusión de dicho plan, obran en el expediente certificaciones emitidas por la Sociedad de Ingenieros del Atlántico⁴⁵, Cámara Regional de la Construcción -Camacol Atlántico,⁴⁶ Universidad del Norte,⁴⁷ Cámara Colombiana de la Infraestructura-Seccional Norte,⁴⁸ Sociedad Colombiana de Arquitectos, regional Atlántico,⁴⁹ dan cuenta de las sesiones de socialización, presentación y consulta a los entes previamente aludidos, de la Revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial -"PB0T" del Municipio Puerto Colombia, a cargo del señor Hernando Franco Carbonell, asesor de la entidad territorial en mención, para los efectos pertinentes, así como de la recepción de inquietudes y recomendaciones para ser tenidas en cuenta por parte de las autoridades en la formulación, elaboración e implementación del plan de ordenamiento en cuestión.

Lo anterior de conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, que al tenor literal ordena que:

"...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..."

En los mismos términos, y para los efectos del caso, se advierte constancia emitida por el Secretario de Desarrollo Territorial del Municipio de Puerto Colombia, en la cual, da cuenta de la celebración de reuniones tendientes a presentar y socializar la revisión de marras de la cual fue objeto el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerto Colombia, específicamente con los miembros de la copropiedad de la Urbanización Lagos del Caujaral.⁵⁰

Asimismo, el funcionario en mención, certifica a través de documentación del 13 de julio de 2017, la celebración de reunión el 28 de junio de 2017, sobre el componente de ordenamiento y recuperación de playas del municipio de Puerto Colombia, contenido en la propuesta de revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de dicha municipalidad, en la cual

⁴⁵ [Certificación SCI.pdf](#)

⁴⁶ [Socialización Camacol.pdf](#)

⁴⁷ [Certificación Uninorte.pdf](#)

⁴⁸ [Certificación CCI.pdf](#)

⁴⁹ [Certificación SCA](#)

⁵⁰ [Certificación Caujaral.pdf](#)

asistieron representantes de la administración departamental (subsecretario de Turismo y asesores), de la DIMAR.⁵¹

En lo que concierne a las instancias de consulta democrática, que se han debido surtir en todas las fases de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación del plan básico de ordenamiento objeto de la revisión propuesta, es menester hacer referencia a lo consagrado en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, ya aludida en precedencia, que además de las consultas e instrumentos de concertación con gremios y distintas entidades del orden ecológico, cívico y comunitario, prevé, que las autoridades *“Iguualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.”*

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

En tal contexto, deviene relevante reseñar lo sostenido por el Consejo de Estado, sobre las etapas y elementos de la concertación interinstitucional y consulta que debe garantizarse en este tipo de procesos, en los siguientes términos:

*“... [D]entro del procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial es necesario garantizar tanto la concertación interinstitucional y la consulta, que deben desarrollarse antes de la presentación del proyecto ante el concejo distrital o municipal, como el cabildo abierto, que se debe convocar y realizar dentro del trámite de aprobación en la corporación, de tal forma que se trata de requisitos a implementarse en fases distintas y que no se excluyen ni se suplen entre sí. Es pertinente precisar que, si bien es cierto el artículo 82 de la Ley 134 de 1994 dispone que un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrá presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, también lo es que el artículo 2º de la Ley 507 de 1999 trae un exigencia de carácter especial y específica para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial. En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, la misma debe ser aplicada para la revisión o modificación de los planes de ordenamiento territorial, tal y como lo precisó esta Sección en sentencia del 24 de mayo de 2012. En síntesis, la Sala advierte **que para la adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial resulta imperativa la convocatoria y realización de un cabildo abierto durante el trámite de aprobación que se surte en el concejo distrital o municipal, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación ciudadana, de tal forma que la omisión de ese deber conlleva a la nulidad del respectivo acuerdo.** [...] En el caso en análisis, se constata que la entidad demandada*

⁵¹ [a. Certificado.pdf](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

no cumplió con el deber de convocar y llevar a cabo un cabildo abierto previamente a la aprobación del Acuerdo 014 del 31 de diciembre de 2009...”⁵²(Se resalta)

Preliminarmente, de lo previamente reseñado, podría concluirse la obligatoriedad de la celebración del mecanismo de participación ciudadana de cabildo abierto, previo al estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial, lo anterior aunado a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, en concordancia con lo consagrado en la Ley 134 de 1994.

No obstante, la norma en cita, si bien impone la obligación previa en cabeza de las autoridades que pretendan la formulación o revisión de los planes de ordenamiento territorial, no es menos cierto que este imperativo no es absoluto y puede ser suplido con otros mecanismos previstos en la ley.

En referencia al asunto, ampliando el espectro de mecanismos de participación que pueden ser implementados por las autoridades para garantizar el cumplimiento de las actividades que conforman la acción urbanística, y estimular la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación democrática de los pobladores y sus organizaciones, el Consejo de Estado, indicó “...*que la participación democrática puede tener lugar mediante: (i) el ejercicio del derecho fundamental de petición, (ii) la celebración de audiencias públicas, (iii) la acción de cumplimiento y (iv) la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial...*”⁵³
(Negrillas fuera de texto original)

En ese orden, en el *subjudice* se encuentra acreditada la participación de diversos entes de carácter comunitario y de la comunidad en general, en eventos tales como los adelantados previa convocatoria pública, el 20 de octubre de 2016 y el 10 de mayo de 2017⁵⁴, en los cuales, se procedió con la exhibición de los planes del proyecto de Revisión General del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Colombia, así como la entrega del documento técnico de soporte general de dicha revisión, la presentación del proyecto y la recepción de recomendaciones y observaciones formuladas por las agremiaciones y entes comunitarios convocados,⁵⁵ lo que conlleva a que en la presente instancia, no pueda establecerse que las entidades demandadas, no dieron cumplimiento cabal a la etapa de concertación y consulta de forzoso acatamiento dentro del trámite de revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Colombia, aprobado a través del acto cuya censura se depreca.

En suma, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, para esta agencia judicial, no es de recibo el argumento de la falta de competencia temporal del Concejo del Municipio de Puerto Colombia esbozado por la parte actora, fundamentado en la eventual renovación automática, de los plazos mínimos de vigencia de los planes de ordenamiento territorial y sus componentes generales y urbanos de corto, mediano y largo plazo, o en su defecto, al cargo

⁵² SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 63001-23-31-000-2010-00336-02 Actor: LELIO FABIO GARAY MONAR Demandado: MUNICIPIO DE CALARCÁ Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

⁵³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ Bogotá, D. C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022) Radicación núm.: 25000 23 24 000 2010 00271 01 Actor: Codensa S.A. E.S.P. Demandado: Municipio de Soacha, Cundinamarca.

⁵⁴ [Certificación Caujaral.pdf](#)

⁵⁵ [a. Certificado.pdf](#)

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

soportado en el presunto incumplimiento por parte del emisor del acto acusado, de compromisos adquiridos durante el trámite de concertación adelantado con la autoridad ambiental, referente a las zonas priorizadas para conservación fijadas en el acto demandado.

No obstante, verifica el Despacho, que la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Colombia, fue aprobada a través del Acuerdo demandado, sobre la base de estudios básicos cuyos productos (documentos cartográficos) devienen insuficientes, por no cumplir a cabalidad los parámetros técnicos en lo que, a escala de elaboración, previstos en el plurimencionado artículo 2.2.2.1.3.1.5 del Decreto 1077 de 2015, se refiere.

Aunado a lo anterior, dentro del aludido trámite de revisión no se acreditó la observancia del requisito de concertación que ha debido surtirse frente al Consejo Territorial de Planeación, materializada en la rendición de concepto y emisión de recomendaciones dentro del tiempo estipulado por el parágrafo 6 del artículo 1° de la Ley 507 de 1999, por lo que se impone declarar la nulidad del citado acto administrativo objeto de censura, al haber sido expedido con violación y/o desconocimiento del imperativo jurídico en el cual ha debido fundarse.

Al tratarse de un medio de control en el que se ventila el interés público o la legalidad, no es posible afirmar que haya una parte vencida en el litigio, aun cuando, eventualmente pueda resultar afectada con la decisión, razón por la cual, no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

1. DECLÁRESE la nulidad del Acuerdo 013 del 5 de diciembre de 2017 *“POR EL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PBOT, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, proferido por el Concejo Municipal de Puerto Colombia (Atlántico), de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
2. Sin costas.
3. Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente en los diferentes registros y aplicativos que usa el Despacho.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.
AYDA LUZ CAMPO PERNET
JUEZ**

(Firmado electrónicamente)

5 08001333301220230027800

Radicación: 08001-33-33-012-2023-00278-00
Medio de Control: NULIDAD SIMPLE
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA Y OTROS

Firmado Por:

Ayda Luz Campo Pernet
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 012 Administrativa
Barranquilla - Atlántico

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

Código de verificación: **b5837e0e82f293221cc18274c40798457448821f9f3c64d9b5fe02d727d670c0**
Documento generado en 05/08/2025 01:12:12 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>