



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

### SALA PRIMERA DE DECISIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

Armenia, treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**TEMAS:**

Rama Judicial  
Consejo Superior de la  
República

SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE  
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS,  
COMO MEDIDA CAUTELAR EN  
EL PROCESO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO - RONDAS  
HÍDRICAS - RÉGIMEN LEGAL -  
INTERPRETACIÓN INTEGRAL  
DE LA NORMATIVA QUE  
CONSAGRA DICHA ZONA  
SEGUNDA

**INSTANCIA:**

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y los coadyuvantes de dicha parte EDUARDO GIRALDO ARCILA, CURADORES URBANOS DE ARMENIA N° 1 y 2 y la CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCION – CAMACOL, contra el auto del 19 de septiembre de 2017 proferido por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA, mediante el cual se decretó como medida cautelar dentro del presente proceso, la suspensión provisional de los artículos 96 numeral 1° y 98 numeral 11 del Acuerdo Municipal N° 019 de 2009, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Armenia, proferido por el Concejo de la misma municipalidad.



## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 SOLICITUD DE LA MEDIDA CAUTELAR<sup>1</sup>.

El demandante solicitó al despacho de instancia suspender provisionalmente las normas demandadas en atención a que estas (artículos 96 numeral 1° y 98 numeral 11 del Acuerdo Municipal N° 019 de 2009) consagran como zona de retiro para la protección de los recursos naturales las quebradas, quince (15) metros a cada línea del cause, por contrariar el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, “por el cual se reglamente parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley N° 2811 de 1974”, compilado por el artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015 – Decreto único reglamentario del sector Medio Ambiente, que consagra como zona de protección y conservación de los bosques una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de marea máxima a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos, sean permanente o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

### 1.2. DECLARACIONES<sup>2</sup>

Como pretensiones de la demanda, elevó las siguientes:

- 1.2.1. Que se declare que los artículos los artículos 96 numeral 1° y 98 numeral 1° del Acuerdo Municipal N° 019 de 2009, proferido por el Concejo Municipio de Armenia infringen las normas en que debería fundarse, específicamente el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, recopilado por el artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015.
- 1.2.2. Que en virtud de la anterior pretensión, se declare la nulidad parcial del Acuerdo Municipal N° 019 de 2009, específicamente los artículos 96 numeral 1° y 98 numeral 11.

---

<sup>1</sup> Fol. 12 a 17 C. Copias.

<sup>2</sup> Fol. 2 C. Copias.



### 1.3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA<sup>3</sup>.

Previo traslado de la medida cautelar, la Juez de instancia, a través de la providencia impugnada, suspendió provisionalmente las normas demandadas, contenidas en el Acuerdo 019 de 2009 expedido por el Concejo Municipal de Armenia.

Para tomar dicha decisión, previo estudio del alcance actual de las medidas cautelares y los requisitos para decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, comparó de forma concreta las normas demandadas que consagran una franja de 15 metros a lado y lado de la línea de cause de las quebradas, con el artículo 3, numeral 1, literal b del Decreto 1449 de 1977, considerando que la norma municipal lo infringía.

Argumentó que dicha norma nacional fue compilada en el Decreto 1076 de 2015, y que ella reglamentaba no solo la Ley 135 de 1961, sino el Decreto 2811 de 1974 o Código de los Recursos Naturales Renovables y Protección al medio ambiente, por lo que descarta la argumentación de que la normativa nacional solo sea aplicable a las áreas rurales.

### 1.4. LOS RECURSOS DE APELACIÓN<sup>4</sup>.

La parte demandada, MUNICIPIO DE ARMENIA<sup>5</sup>, inconforme con la decisión proferida por la *A quo*, interpuso recurso de apelación dentro del término legal existente para ello, manifestado en su escrito que conforme lo consagra el artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, este dispone que la franja de protección es hasta de 30 metros, por lo que el acto administrativo consideró que 15 metros era una distancia prudente y que tendía a la protección de las quebradas.

<sup>3</sup> Fol. 37 a 41 C. Copias.

<sup>4</sup> Fol. 43 a 139 C. Copias.

<sup>5</sup> Fol. 43 C. Copias.



En cuanto al Decreto 1449 de 1977, expresa que este reglamenta la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria, decreto reglamentario que fue compilado por el Decreto 1076 de 2015, norma que consagra la franja de protección en estudio en la sección 18 de conservación de los recursos naturales rurales, por lo que reitera que los 30 metros son para predios de este tipo. Por ello solicita revocar la medida.

El coadyuvante EDUARDO GIRALDO ARCILA apela en tiempo<sup>6</sup>, reiterando los argumentos presentados por el MUNICIPIO DE ARMENIA. Posteriormente, allega memorial ante el Tribunal, de fecha 15 de noviembre de 2017<sup>7</sup>, en donde pretende adicionar sus argumentos, explicando que el Decreto 1449 de 1977 es reglamentario de la Ley 135 de 1961, norma esta que fue expresamente derogada por la Ley 160 de 1994, por lo que asegura que como decreto reglamentario igualmente fue derogado. Aclara que el Decreto 1076 de 2015 lo único que hizo fue compilar las normas por lo que no crea nuevas regulaciones. Atendiendo lo anterior, expresa que conforme con lo establecido en las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004, el municipio tiene competencia para en ejercicio de su autonomía, regular la promoción y desarrollo de su territorio.

La CURADURIA URBANA DE ARMENIA N° 1 apela<sup>8</sup>, argumentando que la medida decretada:

- Contraviene las normas nacionales que regulan la expedición de las licencias urbanísticas. Desarrolla este argumento, previa la transcripción de múltiples apartes de la Ley 388 de 1997, Decreto 2181 de 2006, Decreto 019 de 2012, Ley 1796 de 2016 y el Decreto 1077 de 2015, referido al trámite de las licencias en sus diferentes modalidades. Indica que la medida cautelar vulnera ciertos derechos de las personas que han obtenido licencia a su favor.

---

<sup>6</sup> Fol. 44 a 46 C. Copias.

<sup>7</sup> Fol. 168 a 173 C. Copias.

<sup>8</sup> Fol. 47 a 74 C. Copias.



- Deja por fuera y en aplicabilidad, instrumentos vigentes locales que complementan los artículos suspendidos. Explica que no se estudiaron los documentos que soportan el POT y otras normas que complementan el modelo de ocupación y que consagran como área para las quebradas, la de 15 metros.
- Se contrapone con las determinantes ambientales vigentes adoptadas por la CRQ, que igualmente consagran como área para las quebradas, la de 15 metros.
- Reitera los argumentos referentes a que la norma superior de comparación es aplicable al suelo rural.

El coadyuvante del demandado CAMACOL apela<sup>9</sup> argumentando que efectivamente el Decreto 1449 de 1977 se encuentra compilado y derogado por el Decreto 1076 de 2015, norma que consagra que la franja de 30 metros se aplica a los predios rurales. Indica que en el numeral segundo, el juez se desbordó en su competencia, pues considera que si existe una norma que en el ordenamiento municipal consagra una zona de retiro diferente a la de la norma nacional, esta debe ser aplicada por que se torna en imperativa.

La CURADURIA URBANA DE ARMENIA N° 2 apela<sup>10</sup>, argumentando que la medida decretada:

- No cumple con las condiciones para ello, pues considera que no existe certeza de que se esté evitando un daño o previniendo uno inminente, o un daño causado.
- Explica que las corrientes son zonas en donde se desarrollan las sociedades y que las franjas de retiro se han constituido para que las corrientes divaguen de manera natural y prevenir inundaciones o avalanchas, por lo que refiere igualmente que la norma referida a los 30

<sup>9</sup> Fol. 104 a 112 C. Copias.

<sup>10</sup> Fol. 120 a 128 C. Copias.



metros hace alusión a las zonas rurales.

- Refiere que conforme a la Ley 99 de 1993, artículo 31 numeral 18, en concordancia con la Resolución 1640 de 2012 de la CRQ, y ante la inexistencia de norma sobre la zona de retiro en el área urbana, debe aplicarse esta normativa que consagra una zona de 15 metros.
- Explica que conforme al artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 1610 de 2012, existen unos lineamientos para definir las rondas hídricas, lo que constituye unos lineamientos técnico-científicos para su delimitación.
- Refiere igualmente, que el Decreto 1449 de 1977 hace referencia a los predios rurales.

## 1.5. TRÁMITE PROCESAL.

A través fijación en lista del 10 de octubre de 2017 se dio traslado a los no recurrentes<sup>11</sup> y mediante auto 23 de octubre de 2017 se concedió el mismo<sup>12</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

En atención a las posturas del *A quo* y de los apelantes, corresponde a esta Corporación resolver como problema jurídico:

¿Se llenan las condiciones para decretar la suspensión provisional de los apartes demandados del acto administrativo municipal?

¿El Decreto 1447 de 1977 es una norma vigente y solo hace alusión a las quebradas que cruzan por zonas rurales?

¿El Decreto Ley 2811 de 1974 establece una zona de 30 metros como ronda hídrica de protección ambiental mínima?

---

<sup>11</sup> Fol. 162 C. Copias.

<sup>12</sup> Fol. 163 C. Copias.



¿Debe el juez del medio de control de nulidad al suspender un acto administrativo de contenido general, prever las posibles afectaciones a los derechos individuales que se encuentren en trámite o previamente definidos por actos administrativos individuales?

¿El hecho de que existan o puedan existir otras normas o apartes normativos que consagran una zona de protección de quebradas de 15 metros, imposibilita la suspensión de las efectivamente demandadas?

Así las cosas, para dilucidar el problema jurídico, la Sala abordará los siguientes temas: (i) Generalidades de la suspensión provisional de los actos administrativos, como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo; (ii) Las rondas hídricas y su regulación normativa; y (iii) el caso concreto.

## 2.1. GENERALIDADES DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, COMO MEDIDA CAUTELAR EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el procedimiento contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la C.P. y desarrollada por los artículos 231 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción. En consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo



sus efectos jurídicos<sup>13</sup>. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho<sup>14</sup>.

De acuerdo con los anteriores argumentos, cabe afirmar que la suspensión provisional como medida cautelar diseñada para el procedimiento contencioso administrativo procede, a petición de parte, “cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de pruebas allegadas con la solicitud”, figura que ha sido ampliamente definida en cuanto a su contenido y procedencia por la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>15</sup>, precedente vigente para entender el alcance de la Ley 1437 de 2011 en esta materia, en los siguientes términos:

*“... En efecto, la figura de la suspensión provisional es una medida cautelar de raigambre constitucional, de estricto carácter provisional, objetivo y accesorio, inherente a las funciones de control preventivo de la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo que impide, previa decisión motivada de la autoridad judicial competente, que los actos de esta naturaleza que sean manifiestamente contrarios al orden jurídico continúen produciendo efectos mientras se decide de fondo en el proceso correspondiente sobre su constitucionalidad o legalidad, previniendo de esta manera el peligro que tal situación implica para el interés general de las instituciones y en particular para los asociados,<sup>16</sup> por lo tanto, instrumento vital de carácter material consolidador de los presupuestos de la cláusula constitucional del Estado social de derecho...”*

*Es provisional porque su existencia es precaria toda vez que el pronunciamiento de la decisión final normalmente la extingue, sin olvidar que puede ser modificada o levantada en presencia de las circunstancias previstas por la ley; objetiva porque la decisión que la adopte debe fundarse en estrictas consideraciones de clara y evidente contradicción entre el acto administrativo y el ordenamiento jurídico superior, y no en consideraciones personales o subjetivas del juzgador; accesorio porque no constituye el centro del debate procesal y está*

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 18 de julio de 2002, exp. 22477, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez: “La jurisprudencia ha precisado que, por tratarse de una medida cautelar, su procedencia quedará obstaculizada cuando el acto se ha cumplido y sus efectos —y por consiguiente el perjuicio— se han consumado”.

<sup>14</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo, T.III, 3ª reimp., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.482.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 22 de marzo de 2011, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 38.924.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-977 de 1992.





*sujeta a lo que disponga el fallo que ponga fin al proceso; y, finalmente, motivada porque siendo una decisión judicial, la garantía del debido proceso y el deber del sometimiento del juez al imperio de la ley, exigen una adecuada y suficiente exposición,<sup>17</sup> argumentación y reflexión de las razones en que se fundamenta<sup>18</sup> la manifiesta y ostensible infracción del ordenamiento jurídico por el acto administrativo impugnado.*

*En consecuencia, tal como lo ha sostenido esta Corporación,<sup>19</sup> el hecho de exigirse una violación manifiesta para la procedencia de la suspensión provisional, no excluye en manera alguna la interpretación de la ley ni la debida y suficiente motivación por parte del juez de lo contencioso administrativo.*

*Ahora, la realización de esta actividad garantística de motivación no implica romper las fronteras de una medida cautelar para incursionar en la decisión de fondo.*

*De otro lado, esa manifiesta infracción debe establecerse a partir de la aplicación de alguna, o de ambas, de las metodologías indicadas en el inciso 2 del artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, esto es, de la confrontación directa del acto administrativo impugnado con el ordenamiento jurídico superior invocado como infringido, o también, mediante la confrontación del acto administrativo impugnado con el texto de los documentos aducidos con la solicitud que por sus características o contenidos normativos permitan establecer lo manifiesto de la infracción al ordenamiento jurídico.*

*En síntesis, para la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo resulta imprescindible que la vulneración del ordenamiento jurídico sea evidente, ostensible o notoria, vulneración que se pone en evidencia por medio de cualquiera de las dos metodologías antes mencionadas, esto es, el juez debe llegar a esa conclusión realizando un cotejo directo entre el acto administrativo demandado y las normas que se invocan como transgredidas o mediante el análisis de los documentos presentados con la solicitud.*

*Finalmente, entre la norma que se dice vulnerada y el acto administrativo acusado debe existir una situación de subordinación jurídica, pues de no existir, la medida cautelar se tornaría improcedente ya que no se configuraría la manifiesta infracción a la que se refiere expresamente el artículo 152.2 el C. C. A.”*

En relación con este aspecto de la necesaria motivación de toda providencia que resuelva la solicitud de suspensión provisional debidamente solicitada dentro de un proceso contencioso administrativo en esta misma providencia se hace énfasis en lo siguiente:

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-064 de 2010.

<sup>18</sup> Artículo 303 del C. P. C. que desarrolla los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución, aplicable por remisión del artículo 267 del C. C. A.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 27 de Mayo de 2009, (Expediente 36.476).



*“La Sala considera que la interpretación y la argumentación son imprescindibles e inescindibles en la actividad judicial.*

*En efecto, los jueces están conminados de manera permanente y continúa a interpretar las normas, incluso cuando se considera que una determinada disposición jurídica es clara y unívoca, pues en estos eventos el Juez, previamente, ha desarrollado un ejercicio hermenéutico para arribar a tal conclusión.*

*Afortunadamente, ya hace mucho tiempo que se superaron las concepciones formalistas y deductivistas de la interpretación, según las cuales la actividad judicial se limitaba a la simple verificación del derecho y a su aplicación automática a unos determinados hechos y, en consecuencia, el Juez sería simplemente “la boca que pronuncia las palabras de la ley; unos seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza, ni el rigor de aquella.”<sup>20</sup>*

*Pretender que el Juez no desarrolle ningún ejercicio hermenéutico ni argumentativo ante una expresión legal (Como por ejemplo la incluida en el artículo 152 del C. C. A: “manifiesta infracción de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma”), sino que aplique sin consideración alguna la disposición, es desconocer abiertamente la necesaria relación entre interpretación, argumentación, actividad judicial y el deber de los jueces de motivar sus decisiones, postulado propio de toda sociedad enmarcada en los preceptos del Estado social y democrático de derecho.”<sup>21</sup>*

Su procedencia está determinada por la violación al ordenamiento jurídico mediante la subsunción de un acto administrativo con el universo normativo de principios y valores al cual está sujeto, y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad en sentido amplio mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado.

Ahora bien, para arribar a la conclusión de que la norma demandada atenta contra el orden jurídico debe el juez necesariamente hacer un proceso de interpretación del derecho y materializarlo en una debida y suficiente motivación, sin romper las fronteras que implica la medida cautelar para incursionar en la decisión de fondo.

También debe el juez establecer que entre la norma que se dice vulnerada y el acto administrativo acusado exista una situación de subordinación jurídica, pues de no existir la medida cautelar se tornaría improcedente, ya que no se

<sup>20</sup> Montesquieu, Charles Louis de Secondat: Del Espíritu de las leyes. Primera Parte, Libro XI, Capítulo 6.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 22 de marzo de 2011, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 38924.



configuraría la subsunción que se exige para configurar la infracción que demanda la medida de suspensión provisional.

En este aspecto, es importante resaltar que en tratándose del medio de control de nulidad, cuyo objeto es la protección de la legalidad desde el punto de vista objetivo o abstracto, no es requisito para su decreto que se pruebe la existencia de un daño o la eventualidad de la materialización de uno, pues esto no hace parte del objeto de control en estudio ni de las pretensiones del mismo, pues solo basta con la existencia de una contrariedad entre la norma superior y el acto administrativo objeto de demanda, lo que queda claro de la sola lectura del inciso primero del artículo 231 del C.P.A.C.A. en donde se distingue este aspecto, de la medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en donde adicionalmente debe demostrarse sumariamente la existencia del derecho subjetivo o de los perjuicios causados de forma concreta al demandante.

República de Colombia

## 2.2. LAS RONDAS HÍDRICAS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA.

En el presente caso, se encuentra en discusión la suspensión provisional decretada por el juez de instancia en torno a dos normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Armenia, que regulan la zona de retiro de las quebradas de este ente territorial.

Por lo anterior, es menester estudiar el tema conforme a la normativa que lo regula y la jurisprudencia, para así fijar el alcance y contenido de esta importante zona de protección de los recursos hídricos. Para ello, la Sala parte de las normas que regulan el tema, aclarando en este aspecto que si bien, el demandante se limita a transcribir en su solicitud de suspensión el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977 como decreto reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1974, compilado por el Decreto 1076 de 2015, en primer lugar, para fijar el alcance de la norma reglamentaria es menester, de manera necesaria estudiar la norma que reglamenta, y por otro lado, los apelantes aducen una serie de normas posteriores como



marco normativo encontramos:

relaciona con la norma citada como violada por el demandante. Así pues, como estudiar toda la normativa citada y la concordante y que de forma sistemática<sup>22</sup> se marco legal del tema puesto a consideración del Tribunal, por lo que es menester

**"DECRETO 2811 DE 1974**

(Diciembre 18)

Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1973 y previa consulta con las comisiones designadas por las Cámaras Legislativas y el Consejo de Estado, respectivamente,

Artículo 83°.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a.- El alveo o cauce natural de las corrientes;
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;
- c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;
- f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas." (Negritas y subrayas para resaltar)

De esta norma se destaca que posee, conforme la actual tipología normativa, la calidad de decreto ley, es decir, lo expidió el Presidente de la República, previa ley de delegación de facultades, por lo que la misma posee el mismo rango que la ley.

<sup>22</sup> En este aspecto se resalta que debe tenerse por la interpretación más adecuada la siguiente: "Abora bien, la búsqueda de integridad y coherencia tiene una enorme importancia en el razonamiento jurídico, tal y como lo han destacado numerosos sectores de la doctrina jurídica contemporánea, pues favorecen la seguridad jurídica y fortalecen la legitimidad de la actividad judicial, en la medida en que aseguran una mayor imparcialidad en las decisiones de los jueces. En tales condiciones, es razonable suponer que en general es preferible aquella interpretación que logra satisfacer todos los criterios normativos suscitados en un debate jurídico, de tal manera que esos distintos puntos de vista se resuelven mutuamente y en cierta medida comprenden recíprocamente su validez, por medio de una suerte de "equilibrio reflexivo" o "coherencia dinámica". Sobre la importancia de la noción de integridad y coherencia en el razonamiento jurídico, ver en especial Neil MacCormick, N., (1978), *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press, Oxford; Dworkin, R., (1986), *Law's Empire*, Fontana Press, London y Klaus Gumbert, (1995) "Un concepto normativo de coherencia para una teoría de la argumentación jurídica" en *Doxa*, No 17-18. Sobre las nociones de "equilibrio reflexivo" y "coherencia dinámica" de la argumentación jurídica en el razonamiento normativo, ver John Rawls (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, pp 14-22 y 46-51. Ver igualmente Richard Fallon (1986), "A constructivist coherence theory of constitutional interpretation" en *Harvard Law Review*, No 6." CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1260 de 2001, M.P. RODRIGO UPRIMNY YEPES. Las citas del texto original.



En segundo lugar, resulta claro el literal d de la norma y todo su contexto, que la norma no diferencia si los ríos<sup>23</sup> o lagos<sup>24</sup> hace alusión a predios rurales o urbanos, pues la normativa en estudio en su contexto regula las aguas públicas<sup>25</sup> en su integridad.

En tercer lugar, la norma establece que los terrenos en ella regulados se constituyen en un bien de uso público y por ello amparados bajo el artículo 63 de la C.P.<sup>26</sup> con las garantías de inalienabilidad<sup>27</sup>, imprescriptibilidad<sup>28</sup> e inembargabilidad<sup>29</sup>.

En cuarto lugar, la norma concreta (literal d) consagra un área de hasta<sup>30</sup> 30 metros. En este aspecto, la palabra hasta constituye desde el punto de vista gramatical, una proposición que expresa límite<sup>31</sup> por lo que ha de entenderse en principio como el límite máximo de la franja, dentro de ese límite, incluido o

República de Colombia

<sup>23</sup> El Diccionario de la Real Academia define río como:

"1. m. Corriente de agua continua y más o menos caudalosa que va a desembocaren otra, en un lago o en el mar.

2. m. Gran abundancia de una cosa líquida, y, por ext., de cualquier otra. Correríos de tinta.

3. m. Afluencia de personas." Ver: <http://dle.rae.es/?id=WUyYSwW>

El

<sup>24</sup> La misma obra, define lago como "1. m. Gran masa permanente de agua depositada en depresiones del terreno. lago de leones

1. m. Lugar subterráneo o cueva en que los encerraban." Ver: <http://dle.rae.es/?id=MnzSnFp>

Por su parte, la definición técnica contenida en el GLOSARIO HIDROLÓGICO INTERNACIONAL de la Organización Meteorológica Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, lo define como: "Corriente de agua de grandes dimensiones que drena una cuenca de forma natural."

<sup>25</sup> Entendidas por estas: "... las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños." Artículo 677 del C.C. en concordancia con el artículo 81 del Decreto 2811 de 1974.

<sup>26</sup> "ARTICULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."

<sup>27</sup> No puede ser objeto de apropiación o venta.

<sup>28</sup> No se pierde su propiedad por el transcurso del tiempo, en otras palabras, su posesión no genera derecho alguno en su poseedor.

<sup>29</sup> No puede ser objeto de la medida cautelar de embargo.

<sup>30</sup> El rae nos informa:

"1. prep. Denota término o límite. Hasta Caracas. Hasta mil. Hasta ti.

2. adv. Incluso o aun. Hasta tú estarías de acuerdo. Hasta cuando duerme habla.

..." Ver: <http://dle.rae.es/?id=K2iXUId>

<sup>31</sup> "La PROPOSICIÓN HASTA expresa el LÍMITE de una acción, un proceso o una situación ... Los grupos encabezados con hasta son compatibles con predicados puntuales cuando se habla de límites espaciales (Llegó hasta la puerta)..." REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Nueva Gramática de la lengua española, MANUAL, Madrid 2010, p. 569.



contenido en él. Sin embargo, la jurisprudencia contenciosa es clara en interpretar que conforme a las competencias actuales que posee el ente municipal para la regulación del desarrollo de su territorio, puede exceder dicha medida, tal como lo interpreta en la siguiente providencia:

*“De acuerdo con el tenor literal de los apartes subrayados, a la luz del Código de Recursos Naturales Renovables, la faja paralela de hasta 30 metros de ancho, a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, constituye un bien de uso público inalienable e imprescriptible<sup>32</sup>, motivo por el cual no puede ser apropiado por los particulares y se debe dejar libre de desarrollos urbanísticos y del ejercicio de actividades agropecuarias, salvo la existencia de derechos adquiridos que quedan afectados por esta limitación.*

*Sobre el particular, resulta ilustrativo el siguiente aparte jurisprudencial, proferido por este misma Sección:*

*“El Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales renovables y de Protección al Medio ambiente, dispone en su artículo 83, literal d), que: “Artículo 83º.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado(...). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;”. De acuerdo con las disposiciones transcritas las franjas aledañas a los ríos y quebradas y sus zonas de ronda, son de carácter público y por ende constituyen espacio público, cuya protección, recuperación y vigilancia corresponde al Estado, quien debe reivindicar cualquier invasión u ocupación que de ellas se haga sin autorización alguna, lo cual le está atribuido concretamente al Municipio. (Sentencia del 16 de mayo de 2007, radicación número: 50001-23-31-000-2005-00181-01(AP) M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) (subrayas fuera de texto)*

*Por su parte, el Decreto 1449 de junio 27 de 1977 “Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 y el Decreto-Ley número 2811 de 1974”, en el artículo 3º, determinó lo siguiente:*

*“...  
El ordenamiento concibió como un área forestal protectora para la conservación de los bosques, “Una faja no inferior a 30 metros de ancha”, por lo que los concejos municipales, al reglamentar el uso del suelo, deben en principio respetar este límite fijado. Sin embargo, considera la Sala que la expresión subrayada abre la puerta a que la faja protectora, pueda ser superior a 30 metros en el Decreto 1449 de 1977,*

<sup>32</sup> Los artículos 58, 63, 78 y 80 de la Constitución Política, destacan la función ecológica de la propiedad, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que tienen los bienes de uso público, el derecho a gozar de un ambiente sano, la obligación que tiene el Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica y la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución.



*mientras que la redacción del literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 al decir "hasta 30 metros de ancho", la fijó como si fueran 30 metros como máximo, es decir, que en principio no podría ser superior a esta medida.*

*No obstante lo expuesto en precedencia, la Sala coincide con el planteamiento del a quo según el cual, si bien es cierto el mínimo de la ronda hídrica es de 30 metros durante el cauce a lado y lado y de 100 metros en su nacimiento, igualmente lo es que a las autoridades territoriales -en razón de la expedición de la Ley 388 de 1997, se les revistió de poderes discrecionales para ajustar dicha medida a las necesidades particulares de su territorio, en virtud de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal.<sup>33</sup>*

Por su parte, el Decreto 1449 de 1977 consagra:

DECRETO 1449 DE 1977 (Junio 27) MINISTERIO DE AGRICULTURA Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 120 ordinal 3º de la Constitución Nacional, etc.

ARTICULO 3º. En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las Areas Forestales Protectoras. Se entiende por Areas Forestales Protectoras:

a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

b. Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

... (Negrillas para resaltar)

Frente a la mentada norma, es importante resaltar que reglamentó no solo la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria como norma actualmente derogada por la Ley 160 de 1994, sino también el Código de los Recursos Naturales como norma actualmente vigente. Igualmente, el hecho de que de forma expresa el Decreto 1076 de 2015 lo haya derogado de forma tácita por contener esta una derogatoria integral de las normas del sector ambiental salvo las materias

<sup>33</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Sentencia del 4 de junio de 2015. Ref.: Expediente 85001233100020090002501. AUTORIDADES MUNICIPALES. Actor: Héctor Alfredo Suárez Mejía.



excepcionadas en el artículo 3.1.1., este es solo un argumento formal, dado que el mismo texto es encontrado en el artículo 2.2.1.1.18.2. norma del siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques.** En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

b) Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua;

...”

Sobre la aludida norma, en su texto original, nos ilustra el CONSEJO DE ESTADO en la siguiente providencia:

**“4.1.3.2 Entre tanto, el Decreto n.º 1449 de 1977 determina que los propietarios de predios rurales deberán mantener la cobertura boscosa en áreas forestales protectoras, para el efecto una faja de terreno no inferior a 30 metros de ancho paralela a las líneas máximas de marea, a los lados de los cauces y alrededor de lagos o depósitos de agua (literal b, artículo 3).”** (Negritas para destacar)<sup>34</sup>

Se destaca como el máximo tribunal de lo contencioso administrativo determina como la norma en estudio se aplica a los predios rurales, incluyendo esta norma una franja paralela en ríos, quebradas<sup>35</sup> y arroyos<sup>36</sup>, sean permanentes o no, y

<sup>34</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Sentencia del 13 de noviembre de 2014. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02316-01(31605). Actor: SOCIEDAD HERRERA Y CIA S EN C. Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA.

<sup>35</sup> El RAE las define como: “3. f. *Am. Arroyo o riachuelo que corre por una quebrada.*” Ver: <http://dle.rae.es/?id=UkjZ1yg>

Por su parte, el GLOSARIO HIDROLÓGICO INTERNACIONAL ya aludido, lo define como “El Curso de agua pequeño y poco profundo, por lo general de flujo permanente y, en cierto modo, turbulento.” [http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/publications/international\\_glossary/385\\_IGH\\_2012.pdf](http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/publications/international_glossary/385_IGH_2012.pdf)

<sup>36</sup> La misma obra, lo define como: “1. m. *Caudal corto de agua, casi continuo.*” Ver:





alrededor de los lagos o depósitos de agua, es decir, amplía la aplicación de la norma general, como ya se destacó (contenida en el Decreto 2811 de 1974) que consagra dicha protección para ríos y lagos sin distingo de zona (rural o urbana).

Por otro lado, destaca la Sala el Decreto 877 de 1976 en su artículo 7, que define las áreas forestales protectoras como “e) Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas, sean éstos permanentes o no;”. Sobre esta norma, nos comenta la jurisprudencia contenciosa:

*“4.1.3.1 En este sentido, el Decreto n.º 877 de 1976 establece que para definir un área forestal protectora se deben tener en cuenta criterios como: áreas de influencia de nacimientos de agua de ríos y quebradas; áreas en las que sea necesario controlar deslizamientos, cauces torrenciales y otras amenazas y áreas con variedad de fauna silvestre acuática y terrestre (artículo 7).”<sup>37</sup>*

Se resalta de la misma que en la actualidad se encuentra contenida en el artículo 2.2.1.1.17.6. del Decreto 1076 de 2015 con el mismo texto.

Dicha norma, es importante, igualmente, concordarla con el Decreto 1541 de 1978, sobre la que nos ilustra la sentencia ya citada en el siguiente contexto:

*“4.1.3.3 Por su parte, el Decreto 1541 de 1978, por el cual se reglamenta la parte III del Libro II del Código de Recursos Naturales establece, respecto del artículo 83, letra d) que cuando se pretenda titular predios aledaños a ríos, lagos, etc., se procederá, conjuntamente con el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, a delimitar las franja o zona de protección, para excluirlas de la titulación. Adicionalmente, señala que se tendrá como parte de la zona o franja de protección hasta en 30 metros los terrenos que queden al descubierto de manera permanente por la desviación o desacatamiento de las aguas, ocurridos por causas naturales.”*

La mencionada disposición, en la actualidad, debe concordarse con el artículo 206

<http://dle.rae.es/?id=3oDokGM>

<sup>37</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLÓN. Sentencia del 13 de noviembre de 2014. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02316-01(31605). Actor: SOCIEDAD HERRERA Y CIA S EN C. Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA.



de la Ley 1450 de 2011, norma que si bien no se encontraba vigente al momento de expedir el acto administrativo demandado en nulidad, constituye una norma que aclara el tema en estudio:

*“Artículo 206. Rondas hídricas. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.”*

Esta norma no pretende sino unificar los criterios nacionales para la definición de las rondas hídricas, acorde con criterios técnicos que defina el reglamento y le otorga dicha función a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales para el correspondiente acotamiento de la franja paralela a las aguas, conforme el literal d del artículo 83 de Decreto 2811 de 1974, norma ya estudiada, reglamentación que a la fecha, se desconoce de su expedición.

Por otro lado, es importante también tener en cuenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007, este último, compilado por el Decreto 1076 de 2015. La primera de las normas es clara en determinar que existen áreas o suelos de protección tanto a nivel rural como urbano, componente este que se define “... por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.” (Artículo 35).

Del Decreto reglamentario se destaca:

*“ARTÍCULO 2.2.3.1.5.6 Del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas como determinante ambiental. El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica se constituye en norma de superior*



*jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.*

*Una vez aprobado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en la que se localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el Plan, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, con relación a:*

- 1. La zonificación ambiental.*
- 2. El componente programático.*
- 3. El componente de gestión del riesgo.*

*Parágrafo 1°. Para la determinación del riesgo, las zonas identificadas como de alta amenaza en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca, serán detalladas por los entes territoriales de conformidad con sus competencias.*

Rama Judicial

*Parágrafo 2°. Los estudios específicos del riesgo que se elaboren en el marco del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, serán tenidos en cuenta por los entes territoriales en los procesos de formulación, revisión y/o adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial.*

Se resalta del Decreto compilatorio la sección quinta sobre el manejo de las cuencas hidrográficas, normas dentro de las que se consagra la elaboración de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica dentro de los cuales se encuentra la delimitación de Rondas Hídricas (artículo 2.2.3.1.6.5.) como mecanismo de armonización de los instrumentos de planificación.

Así mismo, de la primera de las normas anteriormente señaladas –Ley 388 de 1998-, se destaca la capacidad o competencia de las autoridades municipales en temas de ordenamiento territorial, en donde, conforme a las normas nacionales, prevalece su autonomía, como lo ha interpretado la CORTE CONSTITUCIONAL en la siguiente sentencia, posición esta que también es asumida por el CONSEJO DE ESTADO frente al tema<sup>38</sup>:

<sup>38</sup> Sobre este aspecto la sentencia citada en pie de página 33 de esta providencia.



## ***“5. La función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales***

*5.1. El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -Ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -Ley 3ª de 1991-. La Ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (artículo 1º)<sup>39</sup>.*

*En relación con el concepto de ordenamiento territorial, se dispuso en la ley que el mismo comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente (artículo 5º). Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que “involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; al ser este el principio de acción que se deriva de esta función, es de esperar que surjan algunas tensiones entre los principios y elementos que inspiran o componen la regulación y reglamentación sobre ordenamiento territorial, las que habrán de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente”.<sup>40</sup>*

*La Ley 388 de 1997 también determina las competencias en materia de ordenamiento territorial. De acuerdo con este cuerpo normativo a la Nación corresponde el señalamiento de la política general en ese campo; al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para la organización de su territorio; al nivel metropolitano la formulación de los planes integrales de desarrollo metropolitano; y a los municipios y distritos la adopción de los planes de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas (artículo 7º).*

*Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT)<sup>41</sup> como “el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas,*

<sup>39</sup> Sentencia C-123 de 2014.

<sup>40</sup> Sentencias C-795 de 2000, C-006 de 2002 y C-117 de 2006.

<sup>41</sup> Según la densidad poblacional de los municipios y distritos, los planes de ordenamiento territorial se denominan: 1) planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con una población superior a los 100.000 habitantes; 2) planes básicos de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con poblaciones que oscilan entre los 30.000 y los 100.000 habitantes y 3) esquemas de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes -Ley 388 de 1997, art. 9º-.



*actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” -art. 9º-. También se instituyen los denominados planes parciales, entendiéndose como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (artículo 19)*

*La Ley 388 de 1997 también se ocupa de definir el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, que consiste en el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales, prevé distintas exigencias para las autoridades municipales y distritales.”<sup>42</sup>*

A modo de colofón de este acápite, la Sala destaca:

1. Que la norma con rango de ley (Decreto 2811 de 1974) consagra un área que frente a ríos y lagos, debe ser respetada como espacio público como ronda hídrica de este tipo de formaciones, norma aplicable a aspectos rurales y urbanos. Esta norma debe interpretarse a la luz de las funciones de organización del territorio dada por la Constitución y la Ley a los municipios (Ley 388 de 1997) por lo que los 30 metros no resultan ser un límite máximo, pues puede ser superada dicha área afectada, atendiendo la importancia ambiental del recurso hídrico o de las implicaciones de riesgos que genere. En este aspecto, igualmente se resalta que la propensión utilizada denota límite espacial, por lo que conforme a esta norma puede ser inferior el área a proteger.
2. El Decreto 1449 de 1977 (artículo 3) que corresponde al actual Decreto 1076 de 2015 como compilatorio (artículo 2.2.1.1.18.2.) establece una franja protectora para las áreas forestales en las zonas rurales de:
  - En los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

<sup>42</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-445 de 2016.



- Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua.
3. Que las normas en mención regulan, la primera, de forma general la ronda hídrica frente a ríos y lagos, y la segunda el mismo tema en el área rural frente a ríos, quebradas, arroyos (permanentes o no), lagos o depósitos de agua.
  4. Que la ley (artículo 206 de la Ley 1450 de 2011) difiere al reglamento la fijación de las rondas hídricas, conforme lo consagra el Decreto 2811 de 1974, reglamentación que a la fecha se desconoce, por lo que las normas nacionales aplicables son las dos ya discriminadas en los numerales anteriores.
  5. Que conforme a la autonomía de las entidades territoriales municipales, poseen dentro de su competencia el desarrollar el tema de las rondas hídricas, conforme a la normativa nacional ya estudiada.

Se resalta que las anteriores conclusiones son el fruto de la interpretación sistemática, principalísima, gramatical, lógica y conforme al precedente, de las normas que regulan el tema de las rondas hídricas, y con base en ella se adoptará la decisión de fondo, a continuación:

### **2.3. CASO CONCRETO:**

Las normas demandadas, contenidas en el Acuerdo 019 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Armenia, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE ARMENIA, PARA EL PERÍODO 2009- 2023, ARMENIA CIUDAD DE*



OPORTUNIDADES PARA LA VIDA”, publicado en la Gaceta Municipal 1185 del 2 de diciembre de 2009 son del siguiente tenor literal:

*“ARTÍCULO 96. SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO DEL NIVEL NATURAL AMBIENTAL. Como propuesta, se plantea la valoración, usos y restricciones de los componentes orográfico y morfológico de acuerdo con las siguientes categorías: protección, conservación, recreación e investigación.*

*1. Aplicación de la normatividad sobre franjas de retiro de 15 metros horizontales, medidos a lado y lado de la quebrada, a partir de la línea del cauce en lechos, drenajes y quebradas.*

...”

*“ARTÍCULO 98. IMPACTOS AMBIENTALES SOBRE EL SUELO URBANO QUE SE DERIVAN DE ACTIVIDADES Y DEL DESARROLLO DE PROYECTOS DE LOS DIFERENTES EJES ESTRUCTURANTES Y ACCIONES DE MITIGACIÓN: Las acciones de recuperación en suelo urbano son:*

*11. El modelo de ocupación, tendrá que garantizar la conservación y recuperación de las áreas de influencia de quebradas (zona de protección de recursos naturales), será bordeada por equipamientos colectivos y vías perimetrales adyacentes al quiebre de la línea del borde ambiental por modelo de ocupación, (15 metros a cada lado de la línea de cauce).”* (Negritillas fuera del texto para resaltar)

En primer lugar, como ya se advirtió, la zona de mínimo 30 metros en quebradas se encuentra limitada en la norma aplicable a las zonas rurales (artículo 2.2.1.1.18.2. del Decreto 1076 de 2015) por lo que la norma nacional que debe servir de parámetro de legalidad de la última de las normas municipales transcrita es claramente el artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, disposición que establece una zona de 30 metros para ríos, así en materia de quebradas urbanas la zona de protección puede ser fijada por las autoridades municipales y de ello se descarta de entrada la violación de las normas mencionadas, la primera por inaplicable y la segunda por contener un límite de acción dentro del que se puede actuar frente a los ríos, sin regular el tema de las quebradas y arroyos; en este orden no se evidencia la violación de las normas superiores declarada por el *A quo* al momento de suspender provisionalmente el numeral 11 del artículo 98 del Acuerdo 019 de 2009 expedido por el Concejo Municipal de Armenia que regula



el modelo de ocupación urbana del suelo de protección hídrica, y en atención a ello en este aspecto el auto será **REVOCADO** y en su defecto se **DENEGARÁ** la suspensión provisional de la norma municipal en mención.

Con relación al artículo 96 numeral 1 del mismo acuerdo municipal, a diferencia de la norma ya estudiada, del texto mismo de ella no se infiere que sea aplicable solo a las áreas urbanas. No obstante, analizada la normativa municipal en todo su contexto, se encuentra que el Acuerdo 019 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Armenia se encuentra dividido en libros, títulos, capítulos, seccionales artículos, incisos, numerales y subnumerales. El inciso 1 del artículo 96 como norma demandada, hace parte del Libro II Componente Urbano, Título II estructura ecológica principal y Capítulo III Determinaciones generales de la estructura ecológica principal, es decir, regula el componente urbano del POT, pues el componente rural se encuentran en el Libro IV, por lo que interpretado de esta forma, la regulación municipal no viola las normas superiores, por las mismas razones expuestas frente al artículo anterior ya analizado, razones suficientes para **REVOCAR** la suspensión de esta norma municipal.

Así pues, para la Sala, las regulaciones municipales demandadas, suspendidas provisionalmente por el *A quo*, no violan las normas en que debería fundarse, razones suficientes para disponer la **REVOCATORIA** de la decisión tomada en primera instancia, y en su lugar, **NEGAR** la solicitud de suspensión provisional del numeral 1 del artículo 96 y numeral 11 del artículo 98 del Acuerdo 019 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Armenia, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE ARMENIA, PARA EL PERÍODO 2009– 2023, ARMENIA CIUDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA VIDA”*, por las consideraciones acá expuestas.

**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la Sala Primera de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,**





**RESUELVE**

**PRIMERO: REVÓCASE** el auto apelado, esto es, el proferido el 19 de septiembre de 2017 por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA, que suspendió provisionalmente los apartes del acto administrativo municipal demandado. En su lugar, **DENÍEGUESE** la solicitud de suspensión provisional del numeral 1 del artículo 96 y numeral 11 del artículo 98 del Acuerdo 019 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Armenia, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE ARMENIA, PARA EL PERÍODO 2009- 2023, ARMENIA CIUDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA VIDA" (por las razones acá expuestas.

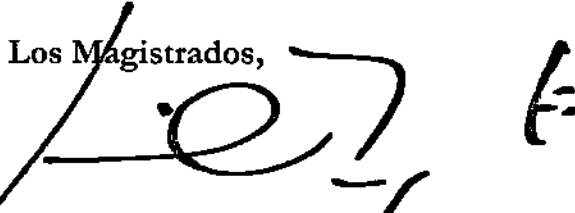
Consejo Superior de la Judicatura

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 40.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

  
LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

  
ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO

  
JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ