



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.

Tesis: La acción urbanística emitida por el Concejo de un Municipio consistente en la orden de reubicar los postes, las estructuras y los diferentes elementos para permitir y optimizar el libre desplazamiento ciudadano, ubicando de forma ortogonal o perpendicular las acometidas domiciliarias y de modificar la ubicación de redes aéreas de servicios públicos, así como la orden de subterranización paulatina de las redes de servicios públicos existentes en el espacio público por cuenta de las empresas prestadoras, los concesionarios y los propietarios de las redes de servicios públicos, se enmarca de una de acción urbanística estructural.

La acción urbanística estructural emitida por el Concejo de un Municipio consistente reubicar los postes, las estructuras y los diferentes elementos para permitir y optimizar el libre desplazamiento ciudadano, ubicando de forma ortogonal o perpendicular las acometidas domiciliarias, modificar la ubicación de redes aéreas de servicios públicos y subterranizar de manera paulatina las redes de servicios públicos existentes en el espacio público por cuenta de las empresas prestadoras, los concesionarios y los propietarios de las redes de servicios públicos, se debe tramitar como un proceso de revisión del POT.

Es nulo, por expedición irregular, el acto administrativo que ordena reubicar los postes, las estructuras y los diferentes elementos para permitir y optimizar el libre desplazamiento ciudadano, ubicando de forma ortogonal o perpendicular las acometidas domiciliarias, modificar la ubicación de redes aéreas de servicios públicos y subterranizar de manera paulatina de las redes de servicios públicos existentes en el espacio público por cuenta de las empresas prestadoras, los concesionarios y los propietarios de las redes de servicios públicos, si no atendió las etapas previstas para la revisión del POT.



NULIDAD – SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del Municipio de Soacha, Cundinamarca, contra la sentencia del 20 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en Descongestión, que accedió a las pretensiones de la demanda¹.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), la sociedad Codensa S.A. E.S.P. interpuso demanda en contra del Municipio de Soacha².

1.1. Pretensiones

“II. Pretensión de la demanda.

1. Pretensiones principales.

Se declare la nulidad de la integralidad del Acuerdo Municipal de Soacha No. 21 de fecha 31 de mayo de 2008.

2. Pretensión Subsidiaria.

Si no se declara la nulidad de la integralidad del Acuerdo 21 de 2008, de acuerdo con los cargos formulados contra la integridad del mismo, de manera subsidiaria solicito se declare la nulidad de los artículos 2-parcial, 3-parcial, 15-parcial, 17 – parcial, 19-parcial, 20.1, 20.2., 20.3, 20.4, 20.5, 20.6, 20.9, 20.10, 20.12 y 28 tal y como se especifica a continuación:

PRIMERA: Se declare la nulidad del aparte de la letra que dice: “las empresas de servicios públicos domiciliarios, concesionarios de servicios públicos y/o propietarias de las redes de áreas existentes en el Espacio Público urbano del Municipio” y el aparte “y por su cuenta” que se encuentran en el artículo 2 del Acuerdo 021 de 2008 así:

ARTÍCULO 2: “Las Empresas prestadoras de los Servicios Públicos, concesionarios de Servicios Públicos y/o propietarias de las redes aéreas existentes en el Espacio Público urbano del Municipio, a partir de la fecha de este Acuerdo, procederán coordinadamente y por su cuenta, previa

¹ Visible a folios 726 a 781 del Cuaderno del Tribunal.

² Visible a folios 2 a 54 del Cuaderno del Tribunal.



comunicación formal a la Administración Municipal, al Concejo Municipal y a los correspondientes usuarios, y sus organizaciones legalmente constituidas como los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios a descongestionar y descontaminar el Espacio Público, reubicando postes, estructuras y elementos para permitir y optimizar el libre desplazamiento ciudadano, ordenando ortogonal o perpendicularmente y agrupando las acometidas domiciliarias, sin cruces diagonales al sentido y a la forma del mismo Espacio Público.”

SEGUNDA: Se declare la nulidad del aparte que a la letra dice: “**no emitirán, ni causarán, ni facturarán costos directos e indirectos a los respectivos usuarios finales ni a la administración municipal**” que se encuentra en el artículo 3 del Acuerdo 021 de 2008, así:

ARTÍCULO 3. La labor inmediata de descongestión y descontaminación del Espacio Público, propia del Programa de Manejo y Ordenamiento, programa paulatino de subterranización, con todas las actividades y seguridades, no emitirán, ni causarán, ni facturarán, costos directos e indirectos a los respectivos usuarios finales ni a la Administración Municipal”

TERCERA: Se declare la nulidad del aparte que a la letra dice: “**las redes de distribución y acometidas deberán hacerse de manera subterránea**” que se encuentra en el artículo 11 del Acuerdo 021 de 2008, así:

ARTÍCULO 11. En todos los nuevos desarrollos urbanos, incluidos Planes Parciales, Planes de Renovación Urbana, Planes Zonales y Unidades de Actuación Urbanística, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, las redes de distribución y acometidas deberán hacerse en forma subterránea.

CUARTA: Se declare la nulidad del aparte que a la letra dice: “**deberán ejecutarse de forma subterránea**” que se encuentra en el artículo 15 parágrafo del Acuerdo 021 de 2008, así:

En los nuevos desarrollos urbanos, descritos en el Artículo 11, las nuevas acometidas deberán ejecutarse en forma subterránea y sus restricciones estarán dadas por criterios de tipo técnico, como la longitud y las posibles derivaciones.

QUINTA: Se declare la nulidad del aparte que a la letra dice: “**sin aumentar el número de postes**” que se encuentra en el artículo 17 del Acuerdo 021 de 2008, así:

En las zonas urbanas se permite la instalación de infraestructura de Servicios Públicos, sin aumentar el número de postes, ni la contaminación visual o alteración del orden aéreo o subterráneo en el Espacio Público.

SEXTA: Se declare la nulidad del aparte que a la letra dice: “**...siempre y cuando estos no incluyan ninguna clase de elemento adicional ubicado en la superficie del espacio público, como postes, armarios o transformaciones**”, que se encuentra en el artículo 19 del Acuerdo 21 de 2008; así:



Artículo 19. A fin de que se respete el Espacio Público, de su destinación el uso común, la movilidad peatonal y se evite la contaminación visual, se podrán instalar elementos complementarios a las redes de servicio público, de forma subterránea o superficial, siempre y cuando éstos no incluyan ninguna clase de elemento adicional ubicado en la superficie del Espacio Público, como postes, armarios o transformadores

SEPTIMA: Se declare la nulidad integral de los artículos 20.1., 20.2., 20.3., 20.4., 20.5., 20.6., 20.9., 20.10, 20.11; del acuerdo 21 de 2008 los cuales transcriben a continuación en su integralidad:

20.1. Todas las Empresas prestadoras de Servicios Públicos, concesionarios y gestores de servicios públicos, contarán a partir de la expedición del presente Acuerdo, con un plazo de cuatro (4) años, para Manejar y Ordenar el ciento por ciento (100%) de las redes y un primer plazo de diez (10) años para Subterranizar como mínimo el 20%, un segundo plazo de 10 años para subterranizar el siguiente 20%, un tercer plazo de 10 años para subterranizar otro 20% un cuarto plazo de 10 años para subterranizar otro 20 % y un quinto plazo de 10 años para subterranizar el porcentaje restante, meta que incluye el 100% del cableado sobre el sistema vial y sobre los componentes del espacio público construido meta de 50 años que incluye para el 100% del cableado sobre la malla vial arterial y principal y complementaria, por ello deberán certificar dentro de sus programas de manejo de ordenamiento y subterranización la magnitud de todas y cada una de sus redes existentes ante la Secretaria Municipal de Infraestructura valorización Servicios Públicos y transporte o quien haga sus veces dentro de la administración municipal, a más tardar dentro de los noventa (90) días siguientes a la promulgación del presente Acuerdo. En los plazos aquí autorizado será verificado por la administración municipal previa rendición de informes que hagan las empresas operadoras el cual será enviada copia al Concejo Municipal

20.3. Con el fin de minimizar el impacto sobre los habitantes de la ciudad y el Espacio Público, la Administración Municipal podrá reorganizar los Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes, que se presenten para su consideración y aprobación, procurando en lo posible, conservar igual el valor total de la inversión programada por año, presentada por cada empresa y entidad municipal; obtener el mayor grado de concertación y plena coordinación entre empresas y entidades, y armonizar sus propuestas con las prioridades de la Administración Municipal. De dicha reorganización de los programas de manejo ordenamiento y subterranización de redes tendrá igualmente copia y conocimiento el Concejo Municipal.

20.5. Cada una de las empresas prestadoras de servicios públicos, concesionarios y gestores; y telecomunicaciones que intervengan en el Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes y/o su respectiva recuperación, deberán garantizar el cumplimiento de las obras y la liberación, restitución y satisfactoria entrega final del Espacio Público ocupado e intervenido, en la forma que se determine para el efecto. De dicha acta de entrega final a satisfacción por la actividad competente tendrá copia y conocimiento el Concejo Municipal.

20.9. Por cada una de las empresas prestadoras de servicios públicos, los respectivos Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes deberán ajustarse y cumplir sus propios porcentajes, especialmente en lo que se refiere al ciento por ciento (100%) de Manejo y Ordenamiento y al veinte por ciento (20%) como mínimo de Subterranización del cableado, sobre el sistema



vial y sobre los componentes del Espacio Público construido, meta que incluye el ciento por ciento (100 %) del cableado sobre la malla vial arterial principal y complementaria.

20.11. La Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, definirá el Plan Anual de Acción y de Obras, donde se prevea algún manejo, ordenamiento y/o subterranización de redes, de acuerdo con su programación. El Concejo tendrá copia y conocimiento del plan anual de acción y obras.

OCTAVA: Se declare la nulidad del aparte que a la letra dice “este programa ajustado pero no concertado, se entenderá como y obligatorio para cualquiera de las empresas de servicios públicos, concesionarios y gestores involucrados y comprometidos en el Espacio Público”, contenido en el artículo 20. 12 de Acuerdo 21 de 2008 así:

20.12. De no ser concertado el Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización en un término de ciento ochenta (180) días a partir de la promulgación del presente Acuerdo, a fin de cumplir con el Programa General de Manejo, Ordenamiento hasta el ciento por ciento (100%) y Subterranización de Redes adicionales hasta el veinte por ciento (20%) como mínimo del total de redes existentes, aquel será ajustado y elaborado por la Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, dependiendo de lo programado y lo ejecutado. Este Programa ajustado pero no concertado, se entenderá como oficial y obligatorio para cualquiera de las Empresas de Servicios Públicos, concesionarios y gestores involucrados y comprometidos en el Espacio Público de la Ciudad. De dicho ajuste no concertado previamente lo dará a conocer la Administración Municipal al Concejo Municipal.

NOVENA: Se declare la nulidad de la integralidad del artículo 28 del acuerdo 21 de 2008 el cual a la letra dice:

28. Cualquier incumplimiento a lo preceptuado en este Acuerdo, será sancionado pecuniariamente con cargo a quien incumpla, con un monto en salarios mínimos, predeterminado por la Administración Municipal cuando cada Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización quede en firme. Tal monto, amparado mediante póliza, se aplicará al Fondo Municipal de Protección del Espacio Público. La renuencia en el incumplimiento, sin perjuicio de las multas impuestas y las pólizas de garantía, será sancionada conforme a la ley.

(...)³ (Subrayas y negrillas del texto original)

1.2. El acto cuestionado

Codensa S.A. E.S.P. solicitó la nulidad del Acuerdo 21 del 31 de mayo de 2008, proferido por el Concejo de Soacha, que en su parte resolutive dice:

³ Visible a folios 3 a 7 del Cuaderno del Tribunal.



“ACUERDO No 21

(31 de Mayo de 2008)

POR MEDIO DEL CUAL, EL CONCEJO MUNICIPAL DE SOACHA ESTABLECE UNA PRECEPTIVA MUNICIPAL, PARA UNA CIUDAD MAS SANA, AMABLE Y HUMANA, EN DEFENSA DE LA INTEGRIDAD DE LA CIUDADANIA, DEL ESPACIO PUBLICO Y DE SU DESCONTAMINACION Y, EN LO RELACIONADO CON LAS REDES DE SERVICIOS PUBLICOS, ASI: RED AÉREA EXISTENTE EN ESPACIO PÚBLICO, RED SUBTERRÁNEA EN ESPACIO PÚBLICO, ACOMETIDAS EN ESPACIO PÚBLICO, INFRAESTRUCTURA DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, ELEMENTOS DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, PROGRAMA DE MANEJO, ORDENAMIENTO Y SUBTERRANIZACIÓN DE REDES EN EL ESPACIO PUBLICO y NORMAS TECNICAS (Sic) GENERALES PARA DISEÑO Y CONSTRUCCION (Sic) DE CANALIZACIONES Y DISTRIBUCIONES EN EL ESPACIO PUBLICO.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE SOACHA_ CUNDINAMARCA (Sic)

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del artículo 313 de la C. N., Ley 136 de 1994, Ley 142 de 1994, Ley 143 de 1994, Ley 177 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 617 de 2000, Decreto Ley 1333 de 1986, Decreto Nacional 1504 de 1998, Acuerdo Municipal 07 de 2000, y

CONSIDERANDO FACTICAMENTE:

(...)

En mérito de lo anterior, el Honorable Concejo Municipal De Soacha

ACUERDA:

Capítulo I

DISPOSICIONES GENERALES

Subcapítulo I

RED AÉREA EXISTENTE EN ESPACIO PÚBLICO.

ARTÍCULO 1. *En la infraestructura de servicios públicos, la Red Aérea es todo elemento de distribución, conducción o transmisión de un servicio público, ubicado en el Espacio Público aéreo, soportado por la infraestructura apta para el efecto (postería, estructuras, etc.). Está compuesta específicamente por los cables de transmisión y elementos de anclaje y/o fijación.*

Los elementos físicos adicionales a la red aérea, son los complementarios para la prestación del servicio, tales como: Subestaciones de transformación, armarios de distribución, cajas de barrajes, equipos de transmisión, condensadores, seccionamientos, luminarias de alumbrado público, fotocontroles y elementos complementarios.



ARTÍCULO 2. *Las Empresas prestadoras de los Servicios Públicos, concesionarios de Servicios Públicos y/o propietarias de las redes aéreas existentes en el Espacio Público urbano del Municipio, a partir de la fecha de este Acuerdo, procederán coordinadamente y por su cuenta, previa comunicación formal a la Administración Municipal, al Concejo Municipal y a los correspondientes usuarios, y sus organizaciones legalmente constituidas como los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios a descongestionar y descontaminar el Espacio Público, reubicando postes, estructuras y elementos para permitir y optimizar el libre desplazamiento ciudadano, ordenando ortogonal o perpendicularmente y agrupando las acometidas domiciliarias, sin cruces diagonales al sentido y a la forma del mismo Espacio Público.*

Parágrafo. *En el Espacio Público no se permitirán estructuras, redes o elementos complementarios, distintos a los de las empresas de servicios públicos y / o concesiones en materia de servicios públicos.*

ARTÍCULO 3. *La labor inmediata de descongestión y descontaminación del Espacio Público, propia del Programa de Manejo y Ordenamiento, programa paulatino de Subterranización con todas las actividades y seguridades, no emitirán, ni causarán, ni facturarán, costos directos e indirectos a los respectivos usuarios finales ni a la Administración Municipal.*

ARTÍCULO 4. *Las Empresas prestadoras de los Servicios Públicos, concesionarios de Servicios Públicos y / o propietarias de las redes existentes, presentarán anticipadamente, a la Administración Municipal su correspondiente programa de manejo ordenamiento y subterranización de redes con su respectivo programa de intervención física y posiciones en el espacio público de dicho programa tendrá conocimiento y copia en Concejo Municipal.*

ARTÍCULO 5. *Mientras se efectúa la subterranización de redes, autorizado mediante este Acuerdo en la postería existente para red aérea, previa su reubicación y disposición para permitir el libre desplazamiento ciudadano, se podrá compartir infraestructura y / o prestar servidumbre para la instalación de redes aéreas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 143 de 1994 y demás normas concordantes, ordenando ortogonal o perpendicularmente y agrupando las acometidas domiciliarias, sin contaminar visualmente el Espacio Público, con cruces diagonales u oblicuos al sentido y a la forma del Espacio Público.*

Parágrafo. *En coordinación con la entidad que permite la servidumbre o la concesión, sin excepción todas las empresas con redes aéreas en el Espacio Público urbano, actuarán conforme a lo determinado en este Acuerdo.*

ARTICULO 6. *En el Espacio Público de las zonas de conservación histórica de la malla vial arterial principal y complementaria no se podrán instalar nuevos postes ni armarios ni demás elementos que conformen las redes aéreas.*

ARTICULO 7. *Mientras se lleva a cabo el programa de subterranización a que se refiere el presente acuerdo El mantenimiento del cableado perteneciente a las redes aéreas de las Empresas de Servicios Públicos, consistirá en la sustitución o reemplazo del cable o los cables objeto de daño o avería por otro u otros en buen estado, los cuales deben presentar, en todos sus aspectos, las mismas o superiores características (técnicas y físicas) del reemplazado. La sustitución o reemplazo de cableado aéreo por razones de mantenimiento, no involucrará la necesidad de subterranizar dicho cableado, siempre y cuando dichas redes no se*



encuentren en el plan de subterranización al que se refiere el presente Acuerdo. No obstante, toda labor de mantenimiento que involucre sustitución o reemplazo de cableado aéreo, deberá ser informada con anterioridad a la Administración Municipal, para el seguimiento respectivo. De dicho informe se enviará copia. Al Concejo Municipal

SUBCAPITULO II

RED SUBTERRANEA EN ESPACIO PÚBLICO

ARTÍCULO 8. *En la infraestructura de Servicios Público, la red subterránea es todo elemento de distribución, conducción o transmisión de un servicio público, ubicado en el subsuelo del Espacio Público. Está compuesta, entre otros elementos, por conductores aislados, afloramientos, tuberías hidráulicas y de gas y accesorios destinados al suministro domiciliario. Son elementos físicos adicionales a la red subterránea, los necesarios para la prestación del servicio, tales como: válvulas, empalmes, registros, adaptadores, estaciones reductoras de presión, o infraestructura complementaria.*

ARTÍCULO 9. *Para compartir el corredor o infraestructura de redes subterráneas entre las distintas empresas de servicios públicos, se deberá contar con la viabilidad técnica, definida en conjunto por la Administración Municipal, Empresas de Servicios Públicos y Concesionarios que compartan el corredor y/o infraestructura de servicios públicos, con el objeto de asegurar y optimizar los recursos para tal fin.*

ARTÍCULO 10. *Para la localización de elementos pertenecientes a la red subterránea de servicios públicos en el Espacio Público, se debe acatar la predistribución de los corredores y espacios, tratada en la presente regulación.*

ARTÍCULO 11. *En todos los nuevos desarrollos urbanos, incluidos: Planes Parciales, Planes de Renovación Urbana, Planes Zonales y Unidades de Actuación Urbanística, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, las redes de distribución y acometidas deberán hacerse en forma subterránea.*

Parágrafo. *Se exceptúan las líneas de tensión de niveles III y IV, líneas del Sistema de Transmisión Nacional.*

ARTÍCULO 12. *Ejecutados los Proyectos de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de redes de servicios públicos, y lograda la recuperación y construcción del Espacio Público en zonas urbanas, dichas áreas no podrán ser intervenidas por un término de cinco (5) años, con excepción de los casos de emergencia, cruces y acometidas puntuales, para lo cual las empresas y contratistas deberán coordinar todas sus intervenciones con la Administración Municipal.*

ARTÍCULO 13. *Las Empresas prestadoras de Servicio Públicos, concesionarios y los particulares, deberán prever la infraestructura necesaria para sus redes de distribución e informarlas a la Administración Municipal. La Administración Municipal será a la única que autoriza la utilización de la red subterránea a otros operadores de Servicios Público*

SUBCAPITULO III

ACOMETIDAS EN ESPACIO PÚBLICO



ARTÍCULO 14. Se entiende por acometida, la derivación de la red local del servicio respectivo, que llega hasta el registro de corte del inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios, la acometida llega hasta el registro de corte general. Para el caso de alcantarillado, la acometida es la derivación que parte de la caja de inspección y llega hasta el colector de la red local. Se componen específicamente de infraestructura, redes de conducción y sus elementos complementarios.

ARTÍCULO 15. En todos los nuevos desarrollos urbanos, descritos en el Artículo 11, las nuevas acometidas deberán ejecutarse en forma subterránea y sus restricciones estarán dadas por criterios de tipo técnico, como la longitud y las posibles derivaciones.

Parágrafo. A fin de restringir las intervenciones sobre el Espacio Público, las Empresas prestadoras de servicios públicos y Concesionarios de servicios públicos, deberán velar porque sus acometidas sean de carácter puntual, para lo cual se obligan a prever o contar con la infraestructura de redes correspondiente.

Subcapítulo IV

INFRAESTRUCTURA DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 16. La infraestructura de Servicios Públicos está compuesta por todos los elementos físicos que en el Espacio Público sirven como soporte, conducción, implementación o inspección a las redes. Se componen, entre otros, de bases para postes, postes para redes y / o luminarias, postes para semáforos, cajas de paso, cajas de válvulas, cámaras y cajas de inspección, canalizaciones, ductos, interceptor o colectores, pedestales para equipo de control, pedestales para unidad de potencia supletoria, pozos de inspección, etc.

ARTÍCULO 17. En las zonas urbanas se permite la instalación de infraestructura de Servicios Públicos, sin aumentar el número de postes, ni la contaminación visual o alteración del orden aéreo o subterráneo en el Espacio Público.

Parágrafo. Se exceptúan la postería y semaforización y alumbrado Público.

Subcapítulo V

ELEMENTOS DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 18. Los elementos de las redes de Servicios Públicos están constituidos por las piezas que complementan las redes y son estrictamente necesarias para la prestación específica de los Servicios Públicos. Entre ellos, figuran los armarios de distribución, condensador, concentrador, equipo de control, equipo de seccionamiento, equipo de transmisión, hidrantes, strip, sistema de protección catódica, sumidero, transformadores, estación reguladora, etc.

ARTÍCULO 19. A fin de que se respete el Espacio Público, de su destinación el uso común, la movilidad peatonal y se evite la contaminación visual, se podrán instalar elementos complementarios a las redes de servicio público, de forma subterránea o superficial, siempre y cuando éstos no incluyan ninguna clase de elemento adicional ubicado en la superficie del Espacio Público, como postes, armarios o transformadores.

Parágrafo. Se exceptúan de esta obligación los hidrantes.



Capítulo II

PROGRAMA DE MANEJO, ORDENAMIENTO Y SUBTERRANIZACIÓN DE REDES EN EL ESPACIO PÚBLICO.

ARTÍCULO 20. Los Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes de Servicios Públicos, ubicadas en el Espacio Público de la Ciudad, se deberán desarrollar dentro de los siguientes parámetros:

20.1. Todas las Empresas prestadoras de Servicios Públicos, concesionarios y gestores de servicios públicos, contarán a partir de la expedición del presente Acuerdo, con un plazo de cuatro (4) años, para Manejar y Ordenar el ciento por ciento (100%) de las redes y un primer plazo de diez (10) años para Subterranizar como mínimo el 20%, un segundo plazo de 10 años para subterranizar el siguiente 20%, un tercer plazo de 10 años para subterranizar otro 20% un cuarto plazo de 10 años para subterranizar otro 20 % y un quinto plazo de 10 años para subterranizar el porcentaje restante, meta que incluye el 100% del cableado sobre el sistema vial y sobre los componentes del espacio público construido meta de 50 años que incluye para el 100% del cableado sobre la malla vial arterial y principal y complementaria, por ello deberán certificar dentro de sus programas de manejo de ordenamiento y subterranización la magnitud de todas y cada una de sus redes existentes ante la Secretaria Municipal de Infraestructura valorización Servicios Públicos y transporte o quien haga sus veces dentro de la administración municipal, a más tardar dentro de los noventa (90) días siguientes a la promulgación del presente Acuerdo.

En los plazos aquí autorizado será verificado por la administración municipal previa rendición de informes que hagan las empresas operadoras el cual será enviada copia al Concejo Municipal.

20.2 Los Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes que se presenten para consideración y aprobación de la Administración Municipal la Autoridad de Planeación correspondiente con copia al Concejo Municipal, por parte de las Empresas prestadoras de servicios públicos, las empresas comercializadoras de servicios públicos y las entidades municipales que adelanten obras que impliquen intervención en el Espacio Público, deberán estar debidamente priorizados a partir de los Programas Municipales de Peatonalización, Ciclo rutas y Mejoramiento de Andenes en el Espacio Público, indicando, por proyecto, la programación anual, el valor estimado de dichas inversiones y el valor total de la inversión programada por año. Se deberán diferenciar de los demás proyectos, los que contemplen obras sobre la malla vial arterial principal y complementaria.

20.3. Con el fin de minimizar el impacto sobre los habitantes de la ciudad y el Espacio Público, la Administración Municipal podrá reorganizar los Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes, que se presenten para su consideración y aprobación, procurando en lo posible, conservar igual el valor total de la inversión programada por año, presentada por cada empresa y entidad municipal; obtener el mayor grado de concertación y plena coordinación entre empresas y entidades, y armonizar sus propuestas con las prioridades de la Administración Municipal. De dicha reorganización de los programas de manejo ordenamiento y subterranización de redes tendrá igualmente copia y conocimiento el Concejo Municipal.



20.4. El Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes, es una herramienta de coordinación, control y seguimiento por parte de la Administración Municipal, para que las empresas de servicios públicos, concesionarios y gestores de servicios públicos, ejecuten las intervenciones simultáneamente, con el objeto de aminorar tanto los costos como el impacto sobre los habitantes de la Ciudad y su Espacio Público. Los programas en mención deberán ser entregados en un plazo de noventa (90) días a partir de la promulgación de este Acuerdo, a la Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, para el estudio, corrección y reajuste dentro de los noventa (90) días siguientes, para un plazo acumulado de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación del presente Acuerdo. De dichos programas se enviará copia al Concejo Municipal para conocimiento.

20.5. Cada una de las empresas prestadoras de servicios públicos, concesionarios y gestores; y telecomunicaciones que intervengan en el Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes y/o su respectiva recuperación, deberán garantizar el cumplimiento de las obras y la liberación, restitución y satisfactoria entrega final del Espacio Público ocupado e intervenido, en la forma que se determine para el efecto. De dicha acta de entrega final a satisfacción por la actividad competente tendrá copia y conocimiento el Concejo Municipal.

20.6. Los trabajos y Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes, se deberán realizar de manera coordinada con los trabajos de mejoramiento, recuperación y / o de reconstrucción del Espacio Público que adelante la Administración Municipal y demás entidades públicas que ejecuten este tipo de obras.

PARÁGRAFO: La subterranización no será impedimento para el desarrollo de otras obras que no están programadas paralelamente con dicha subterranización.

20.7. Los aspectos técnicos, en cuanto a la recuperación del Espacio Público necesario para adelantar trabajos de Subterranización de redes, deberán ser definidos mediante las especificaciones de licencias de excavación. Expedidas por la entidad competente.

20.8 Para mitigar y manejar los impactos ambientales las empresas de servicios públicos, concesionarios y gestores, deberán dar estricto cumplimiento a las normas y guías técnicas ambientales que para el efecto expidan las autoridades competentes.

20.9. Por cada una de las empresas prestadoras de servicios públicos, los respectivos Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes deberán ajustarse y cumplir sus propios porcentajes, especialmente en lo que se refiere al ciento por ciento (100%) de Manejo y Ordenamiento y al veinte por ciento (20%) como mínimo de Subterranización del cableado, sobre el sistema vial y sobre los componentes del Espacio Público construido, meta que incluye el ciento por ciento (100 %) del cableado sobre la malla vial arterial principal y complementaria.

20.10. Las Empresas prestadoras de Servicios Públicos definirán conjuntamente con la Administración Municipal la sectorización por vías, barrios, sectores y comunas, para el presente Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes, siempre y cuando se cumpla con el término fijado. El Concejo Municipal conocerá previamente la sectorización de los programas de manejo ordenamiento y subterranización de redes.



20.11. La Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, definirá el Plan Anual de Acción y de Obras, donde se prevea algún manejo, ordenamiento y lo subterranización de redes, de acuerdo con su programación. El Concejo tendrá copia y conocimiento del plan anual de acción y obras.

20.12. De no ser concertado el Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización en un término de ciento ochenta (180) días a partir de la promulgación del presente Acuerdo, a fin de cumplir con el Programa General de Manejo, Ordenamiento hasta el ciento por ciento (100%) y Subterranización de Redes adicionales hasta el veinte por ciento (20%) como mínimo del total de redes existentes, aquel será ajustado y elaborado por la Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, dependiendo de lo programado y lo ejecutado. Este Programa ajustado pero no concertado, se entenderá como oficial y obligatorio para cualquiera de las Empresas de Servicios Públicos, concesionarios y gestores involucrados y comprometidos en el Espacio Público de la Ciudad. De dicho ajuste no concertado previamente lo dará a conocer la Administración Municipal al Concejo Municipal.

ARTÍCULO 21. La Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, propiciará la conformación de un Comité para la Concertación y el Seguimiento de los Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes, con su participación, integrado además por la representación de las Corporaciones Municipales como delegados de los Usuarios, por la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, por las Empresas prestadoras y concesionarias de servicios públicos, por las Empresas comercializadoras de Servicios Públicos, por las Entidades Municipales y Departamentales que adelanten acciones y obras que impliquen intervención en el Espacio Público urbano, y por todas las Entidades de Control Municipal. En dicho comité de concertación y seguimiento tendrá igualmente asiento un delegado de los comités de desarrollo y control los Servicios Públicos domiciliarios y las veedurías ciudadanas existentes en el Municipio.

ARTÍCULO 22. El seguimiento y control de los Programas de Manejo, Ordenamiento y Subterranización, se desarrollará de la siguiente manera:

22.1. De manera previa al inicio de cada uno de los trabajos de subterranización, las empresas prestadoras de servicios públicos, concesionarios o gestores o las entidades ejecutoras, deberán informar por escrito a la Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, sobre el inicio de las obras, previa presentación de los documentos que acrediten la garantía de cumplimiento, así como de las respectivas licencias de intervención del Espacio Público. El escrito informativo deberá radicarse con quince (15) días hábiles de antelación al inicio de los trabajos respectivos. Con copia al Concejo Municipal.

22.2. La supervisión, control, verificación y sanciones sobre los trabajos de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de redes son competencia de la Administración Municipal, quien será el ente encargado de dichas gestiones. El Concejo Municipal realizara el respectivo control político.

22.3. Cada una de las Empresas de Servicios Públicos, concesionarios o gestores, deberá acreditar ante la Administración Municipal las licencias de ocupación del



Espacio Público y las ambientales, junto con las garantías de cumplimiento de sus gestiones, sus obras, sus previsiones y sus multas, mediante los documentos que se exijan para el efecto, con el fin de cumplir con la descongestión, descontaminación y liberación del Espacio Público Urbano, en el término acordado y garantizar que todos los servicios existentes queden en las condiciones anteriores a la intervención.

22.4. *Las Empresas prestadoras de Servicios Públicos, concesionarios o gestores, obligadas al Manejo, Ordenamiento y Subterranización de sus redes, deberán solicitar acta y / o recibo de obra a la Administración Municipal y a la Delegación de los Usuarios, de cada una de las ejecuciones programadas y efectuadas, en cada fecha de terminación de éstas. De dichas actas se enviarán copias al Concejo Municipal, para su respectivo conocimiento y control.*

Capítulo III

NORMAS TÉCNICAS GENERALES PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS CANALIZACIONES Y DISTRIBUCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EN LAS ZONAS VIALES, DEL ESPACIO PÚBLICO

ARTÍCULO 23. *Con el propósito de garantizar la paralela intervención ordenada y el uso ciudadano del Espacio Público en los nuevos desarrollos urbanos, específicamente en el área de los andenes, se deben atender las especificaciones técnicas para el diseño y construcción de canalizaciones a cielo abierto, cárcamos tapados o "box-culvert" y demás requerimientos consignados en este y los siguientes Artículos.*

Para tal fin, se debe mantener la distribución porcentual del ancho mínimo disponible por frente de manzana, que se describe a continuación, manteniendo corredores temporales para peatones, debidamente señalizados y protegidos, paralelos al sardinel.

23.1. *Para andenes con ancho superior a uno con cuarenta (1.40) metros, la distribución de los corredores se hará a partir del sardinel hacia el paramento, correspondiéndole a las redes de acueducto el 25% del ancho del andén, a las redes de energía eléctrica el 30%, a las redes de telecomunicaciones el 30% y, adyacente a la línea de demarcación del predio, a las redes de gas el 15%. Las redes y datos deben estar localizados por debajo de las estructuras indicadas. Los senderos temporales peatonales, se alternarán por el resto del ancho del andén.*

23.2. *En ningún caso se excederá con la ocupación de las redes de servicio público un ancho de andén superior a tres (3) metros contados desde la fachada o línea de paramento del lote, así el andén tenga una dimensión mayor.*

23.3. *La ubicación de los ductos debe ser centrada con respecto al ancho del corredor determinado por los porcentajes definidos anteriormente. Así mismo, tendrá prelación la infraestructura que respete la porcentualización exigida.*

23.4. *La porcentualización se desarrollará únicamente sobre la franja de circulación peatonal del andén.*

23.5. *Para los sectores consolidados se debe, dentro de lo posible, respetar la misma distribución.*

23.6. *Para andenes con ancho igual o menor a uno con cuarenta (1.40) metros y/o en la eventualidad que la porcentualización no se pueda cumplir, se deberá*



concertar entre las diversas empresas, o en su defecto comunicar inmediatamente por escrito a la Secretaría Municipal de Infraestructura, Valorización, Servicios Públicos y Transporte, o quien haga sus veces dentro de la Administración Municipal, con copia al Concejo Municipal la modificación propuesta antes de ejecutar las obras, con el fin de obtener la alternativa correspondiente. En este ancho los senderos temporales peatonales, debidamente señalizados y protegidos, se efectuarán por el borde adyacente de la calzada.

PARÁGRAFO: En caso de desacuerdo por parte de las Empresas el porcentaje lo fijara la Administración Municipal.

23.7. Dentro de la porcentualización, tendrán prelación las áreas de las esquinas para semaforización si las hubiere, por lo cual las Empresas de Servicios Públicos, Concesionarios o gestores, deberán velar por mantener libres dichas áreas.

ARTÍCULO 24. Cuando se requiera instalar ductos en el área de cruces de calzadas de las vías vehiculares, éstos se deben ubicar en forma perpendicular al eje de la vía y deben ser instalados a una profundidad que garantice su estabilidad y la de la vía que los alberga.

Quando por razones técnicas sea imposible cumplir con esta profundidad, los ductos deben ser protegidos por un cárcamo que garantice el cumplimiento estricto de la estructura mínima exigida para la recuperación de la zona.

Parágrafo. Cuando por razones técnicas derivadas de la equivocada instalación del cruce del servicio público por una vía ésta llegue a presentar fallas, el costo de la reparación correrá enteramente a cargo de la empresa de Servicios Público, concesionario o gestor responsable del daño.

ARTÍCULO 25. En el caso de cárcamos tipo túnel o "box-culvert" de redes de Servicios, estos deberán cumplir con las siguientes especificaciones, como mínimo:

25.1. Las dimensiones internas mínimas para la sección transversal rectangular deben ser de 1.80 metros por 2.10 metros. En caso que la sección transversal del cárcamo sea de otra forma (circular, triangular, ovoide, elíptica u otra), el área debe ser igual o mayor a la correspondiente a la sección rectangular (3.78 metros cuadrados).

25.2. La sección transversal para los cárcamos debe garantizar la realización de actividades por parte del personal, como: circulación y traslado de equipos; movilidad; mantenimiento, reparación e instalación de redes, entre otros.

25.3. El material a emplear para el cárcamo debe garantizar la estabilidad y el buen estado y funcionamiento de las redes y del Espacio Público subterráneo y superficial.

25.4. Las redes de servicios deben estar localizadas dentro del cárcamo de manera segura tanto para las redes en si como para los operarios y los transeúntes. Los cárcamos deben presentar como mínimo sistemas de seguridad, desagües, ventilación, iluminación, detector de incendios y de gases, fuentes de energía eléctrica supletoria.

25.5. La sección longitudinal de los cárcamos debe presentar suficientes accesos tanto para el personal como para los equipos que garanticen el correcto funcionamiento del mismo.



ARTÍCULO 26. *Todo proyecto de diseño y construcción de cárcamos, para albergar dos o más clases o tipos de redes de servicios, deberá contar con estudios y licencias respectivas.*

Capítulo IV

NORMAS DE CARÁCTER GENERAL

ARTÍCULO 27. *Para la promoción, mejora, adecuación, construcción, dotación, defensa, sostenibilidad y mantenimiento del Espacio Público, autorícese a la Administración Municipal para constituir y reglamentar la dirección del espacio público y crear, reglamentar su respectivo fondo especial.*

ARTÍCULO 28. *Cualquier incumplimiento a lo preceptuado en este Acuerdo, será sancionado pecuniariamente con cargo a quien incumpla, con un monto en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), predeterminado por la Administración Municipal cuando cada Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización quede en firme. Tal monto, amparado mediante póliza, se aplicará al Fondo Municipal de Protección del Espacio Público.*

Parágrafo. *La renuencia en el incumplimiento, sin perjuicio de las multas impuestas y las pólizas de garantía, será sancionada conforme a la ley.*

ARTÍCULO 29. *Autorícese a la Administración Municipal que a partir de la vigencia del Presente Acuerdo suscriban los convenios ínter administrativos a que haya lugar para el cabal cumplimiento al presente Acuerdo.*

Artículo 30 (Sic): *El presente Acuerdo es de obligatorio cumplimiento para las Empresas de Servicios Públicos y rige a partir de la fecha de su publicación oficial correspondiente y deroga las normas y disposiciones que le sean contrarias⁴.*

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas infringidas, se señalaron las previstas en los artículos 4, 6, 29, 58, 82, 83, 84, 150 numeral 2, 209, 288, 333 numeral 7, 365 y 367 de la Constitución Política; 5 de la Ley 9 de 1989; 4, 5, 7, 8, 10, 17, 24, 25, 37 y 38 de la Ley 388 de 1997; 1 y 2 de la Ley 902 de 2004; 2 de la Ley 507 de 1999; 9 numerales 4, 5 y 7 del Decreto 4002 de 2002; 5, 26 y 28 de la Ley 142 de 1994; Ley 143 de 1994 y el Decreto 879 de 1998.

El planteamiento de la actora se dividió en los siguientes temas:

1.3.1. *“PRIMER CARGO: Nulidad por expedición irregular del acto. Violación del artículo 313-7 y 288 de la Constitución Política, los artículos 4, 5, 7, 8, 17, 24 y 25 de*

⁴ Visible a folios 5 a 27 del Cuaderno de Anexos No. 1.



la Ley 388 de 1997, artículos 1 y 2 de la ley 902 de 2004, los artículos 5 y 7 del Decreto reglamentario 4002 de 2004, y violación del Decreto 879 de 1998, en su artículo 9, numeral 4'⁵.

1.3.1.1. Luego de citar textualmente los artículos 11 y 12 de la Ley 388 de 1997, y los artículos 1 y 2 de la Ley 902 de 2004, explicó que el acto censurado incurrió en expedición irregular por los siguientes motivos: (i) porque desconoce los criterios jerárquicos y materiales determinados por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, relacionados con el contenido y las características de las normas urbanísticas que deben incorporarse en el plan de ordenamiento territorial (en adelante POT) respectivo; y (ii) porque fue proferido sin dar cumplimiento a las disposiciones e instancias previstas en la ley para los procesos de concertación y participación, los cuales constituyen un requisito necesario para la validez de las reformas de los planes de ordenamiento territorial.

1.3.1.1.1. Precisó, en cuanto al primer motivo, que el acto cuestionado reformó el POT del Municipio de Soacha, al incorporar disposiciones que afectan el uso del espacio público y las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios, conforme con lo previsto en el numeral 2.2 del artículo 1 de la Ley 902 de 2004. En especial, obliga a las empresas de servicios públicos domiciliarios a descongestionar y descontaminar el espacio público, al ordenar la reubicación de postes, estructuras y elementos que permitan el libre desplazamiento de la ciudadanía.

Además, dispone de forma octagonal o perpendicular las acometidas; obliga a subterranizar las acometidas en los nuevos desarrollos urbanos; limita la instalación de postes en las zonas urbanas, crea un programa de manejo, ordenamiento y subterranización de las redes existentes; define condiciones técnicas generales para el diseño y construcción de canalizaciones y de infraestructura en las zonas viales del espacio público; establece una sanción sin un valor determinado en caso de que una empresa de servicios públicos incumpla el acto censurado, desconociendo el procedimiento establecido en las normas urbanísticas para reglamentar los usos del suelo, puesto que debió sujetarse a lo previsto en los artículos 1 y 2 *ibidem*, para

⁵ Visible a folio 13 del Cuaderno Principal.



reformular o modificar este instrumento de planeación, en tanto las disposiciones que son del nivel territorial, solo son pasibles de dicho trámite con motivo de su revisión general a iniciativa del alcalde de forma excepcional, con base en motivos técnicos y el cumplimiento de instancias de concertación y participación, las cuales no fueron agotadas en el presente asunto, vulnerando con ello además el artículo 1 del Decreto 4002 de 2002 y la Ley 388 de 1997.

Argumentó que el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 879 de 1998, que reglamentó la Ley 388 de 1997, incluyó en el componente general del plan de ordenamiento territorial la localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos expresados en los planes de ocupación de suelo, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio público, por lo que era evidente la vulneración de dicha norma, en tanto el Acuerdo demandado debió incorporarse al POT del Municipio de Soacha y no preferirse a través de un acto posterior, como se hizo.

1.3.1.1.2. Respecto del segundo motivo de expedición irregular, iteró que el acuerdo enjuiciado se profirió sin tener en cuenta las instancias de concertación y participación requeridas en los procesos de revisión de los planes de ordenamiento territorial previstos en el artículo 2 de la Ley 902 de 2004 y que remiten a las contenidas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1977. Alegó que el acto censurado desconoció además el procedimiento del artículo 7 del Decreto 4002 de 2004 y el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, que establece la obligatoriedad de agotar los escenarios de participación, y sostuvo que tampoco se acompañaron los documentos y justificativos que deben anexarse a ese procedimiento de revisión.

Precisó que fueron omitidos los trámites previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, en tanto el Acuerdo demandado no se sometió a consideración de la Corporación Autónoma Regional – CAR competente, ni se dio la oportunidad de apelar la eventual decisión que tomara dicha entidad ante el entonces Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial. Igualmente, recalcó que fue omitido el procedimiento previsto en las normas citadas, en tanto, *“no se evidencia el concepto previo del concejo territorial de planeación (Sic), las convocatorias de que trata el numeral 4 del artículo 25 de la ley 388, tampoco la iniciativa del Alcalde del Municipio de Soacha en la presentación del Acuerdo al Concejo, la divulgación masiva del proyecto de acuerdo de*



que trata la norma citada ni la celebración del cabildo abierto requerido para su discusión en el concejo”⁶.

Aseguró que tampoco se cumplió lo previsto en el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004, relativo a los documentos anexos que se deben acompañar al proceso de revisión del plan de ordenamiento territorial.

Afirmó que también fueron vulnerados los derechos de contradicción y participación previstos en los artículos 1, 2, 29, 288 y 313 numeral 7º de la Constitución Política, en tanto no se permitió que las empresas de servicios públicos y demás interesados participaran en el proceso de expedición del acto demandado, en espacios tales como la etapa de concertación y el cabildo abierto.

1.3.2. *“SEGUNDO CARGO: Nulidad por violación de normas en que debería fundarse. Violación de las normas legales que definen el espacio público y destinan áreas para la prestación de servicios públicos domiciliarios. Violación artículo 82 de la Constitución, ley (Sic) 9 de 1989 artículo 5, Ley 388 de 1997 artículo 1, 3, 5, 137 y 138”⁷.*

1.3.2.1. Tras referirse al contenido del artículo 82 de la Constitución Política y precisar que, en virtud del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, hacen parte del espacio público las zonas destinadas a la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, coligió que los Concejos no están facultados para afectar la integridad del espacio público, al separar o escindir del mismo las áreas destinadas a la prestación de los servicios públicos, sino que, por el contrario, a ellos les compete, por mandato constitucional, únicamente regular los usos del suelo.

Aseguró que, para regular el espacio público, los Concejos están subordinados a lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución Política y a los artículos 5 de la Ley 9 de 1989, 1 numeral 3º, 3 numeral 1º, y 10 de la Ley 388 de 1997.

Luego de citar los artículos legales mencionados, indicó que el Acuerdo 21 de 2008, demandado, desconoce las áreas del espacio público destinadas a la prestación de los

⁶ Visible a folio 27 del Cuaderno del Tribunal.

⁷ Visible a folio 28 del Cuaderno del Tribunal.



servicios públicos, así como las normas que determinan que la finalidad del ordenamiento territorial es la prestación de los servicios públicos.

1.3.2.2. Ahora bien, respecto de las pretensiones subsidiarias de la demanda, en lo referente al segundo cargo de nulidad, argumentó lo siguiente:

1.3.2.2.1. Respecto de la solicitud de anulación de un aparte del artículo 2º del Acuerdo 21 de 2008, manifestó que dicha norma establece una obligación genérica que desconoce las áreas destinadas a la prestación de los servicios públicos, sin indicar las razones por las cuales afecta la integridad del espacio público. Además, obliga a las empresas prestadoras de esos servicios a asumir por su cuenta la carga de descongestionar y descontaminar el espacio público, sin justificar las razones legales o la competencia para imponer dicha obligación, la cual, a su juicio, resulta excesiva. Resaltó que tampoco se definen en qué casos existe una “contaminación” o “congestión” del espacio público.

1.3.2.2.2. En relación con el aparte acusado del artículo 3º del acto demandado, sostuvo que vulnera las normas que regulan el espacio público y el principio de igualdad de cargas y beneficios contemplado en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997.

1.3.2.2.3. En lo que tiene que ver con el aparte censurado del artículo 11, señaló que no existe en la Ley ninguna facultad que autorice a los Concejos para definir mediante acuerdo que las redes de servicios públicos ubicadas en el espacio público deban ser subterranizadas. Añadió que dicha obligación desconoce las normas del espacio público, que consideran de forma general que hacen parte de dicho espacio las áreas destinadas a la prestación de los servicios públicos y que no contienen referencia alguna a que éstas deban ser subterráneas.

Expresó que la norma enjuiciada condicionó la expedición de instrumentos de ordenamiento territorial como planes parciales, planes de renovación, planes zonales y unidades de actuación urbanísticas al criterio de la subterranización, por lo que *“jerárquicamente, está asumiendo una postura superior a dichos instrumentos de*



ordenación del territorio, para lo cual no se surtieron los trámites de consulta previa desarrollados en la demanda”⁸

1.3.2.2.4. Respecto de los apartes controvertidos del artículo 15 *ibidem*, afirmó que desconocen las normas que definen las áreas de espacio público, en la medida en que en las mismas se obliga a las empresas de servicios públicos a utilizar áreas subterráneas para instalar sus redes. Igualmente, refirió que se desconoce la “integridad” del espacio público, en tanto la potestad de reglamentar los usos de suelo por parte de los Concejos no puede ser contraria a las disposiciones generales que definen esa clase de espacio.

1.3.2.2.5. Sobre el aparte cuestionado del artículo 17 *ibidem*, sostuvo que se vulnera el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, que define de manera general el espacio público sin limitar la facultad de las empresas prestadoras para instalar sus redes o postes, aspecto que fue prohibido en el citado artículo enjuiciado.

Refirió que la mencionada prohibición viola el derecho a la prestación de los servicios públicos dispuesto en los artículos 1, 3, y 10 de la Ley 388 de 1998, por cuanto impide que se preste el servicio público a los habitantes del Municipio de Soacha.

1.3.2.2.6. En relación con el aparte demandado del artículo 19 del Acuerdo 21 de 2008, expresó que también se desconoce la definición general del espacio público, dado que en la misma no se limita la facultad de las empresas para instalar sus redes, postes o transformadores, los cuales son inherentes y necesarios a la prestación de sus servicios. Sostuvo que, en la definición traída en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, se considera que hacen parte del mencionado espacio las áreas destinadas a la prestación de los servicios públicos, sin distinguir los elementos que puedan instalarse.

Refirió que se desconoce el derecho a la prestación de los servicios públicos contenido en los artículos 1, 3 y 10 de la Ley 388 de 1997, como quiera que la mencionada prohibición impide que las empresas de servicios públicos presten el servicio de energía en el Municipio de Soacha.

⁸ Visible a folio 34 del Cuaderno del Tribunal.



Explicó que el Ministerio de Minas y Energía y la CREG, en ejercicio de las facultades concedidas por los artículos 67 numeral 1 y 73 de la Ley 142 de 1994, deben desarrollar los aspectos técnicos de los mencionados elementos, de forma que sea garantizada la confiabilidad y seguridad en la prestación del servicio eléctrico, y que, por ende, tales normas deben ser observadas por las empresas y por los Municipios.

1.3.2.2.7. En lo que tiene que ver con los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del artículo 20 del Acuerdo enjuiciado, relativo a la obligación de subterranizar redes, la obligación de certificar el programa de ordenamiento y subterranización, aseguró que tales mandatos no se encuentran regulados ni autorizados por las Leyes 388 de 1997 ni en la Ley 909 de 2004; por lo tanto, carecen de sustento constitucional y legal.

Alegó que la decisión unilateral de la administración no resulta viable para intervenir el espacio público, pues ello es contrario a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, que determina que forman parte del mismo las áreas destinadas a la prestación de los servicios públicos.

1.3.2.2.8. Respecto del aparte censurado del numeral 12 del artículo 20 del Acuerdo 21 de 2008, que creó el Programa de Ordenamiento y Subterranización, afirmó que es un instrumento que no se encuentra regulado por la Ley 338 de 1997 ni en la Ley 902 de 2004, de manera que no cuenta con ningún fundamento legal o constitucional. Insistió en que las mencionadas normas no facultan a los Concejos para establecer de forma unilateral la obligación de que las redes eléctricas sean subterranizadas.

Destacó que no resulta viable intervenir el espacio público contrariando las disposiciones legales que lo definen, ni tampoco determinar obligaciones en cabeza de las empresas de servicios públicos domiciliarios que no estén autorizadas de manera clara y expresa por la Ley, pues ello violaría los artículos 6 y 29 Constitucionales.

1.3.3. *“TERCER CARGO: Violación al principio de irretroactividad de la ley y de los actos administrativos. Violación al debido proceso administrativo y al principio de reserva de ley de las sanciones administrativas. Violación a los artículos 4, 6, 29, 58, 83, 150-2, 333,*



365 y 367 de la Constitución; violación a los artículos 5, 26, y 28 de la ley 142 de 1994 y los artículos 37 y 38 de la ley 388 de 1997⁹.

1.3.3.1. *“Violación al debido proceso y al principio de irretroactividad de la ley.”*¹⁰

Después de aludir al contenido de los artículos 6, 29, 58, 333 de la Carta Fundamental, arguyó que el Consejo de Estado, respecto del anotado principio, ha manifestado que *“de la irretroactividad de la Ley se deduce la irretroactividad de los Actos Administrativos, los cuales no pueden surtir efectos con anterioridad a su vigencia. Sólo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efectos hacía el pasado, siempre con base en una autorización legal”*¹¹, de manera que el Acuerdo censurado no puede surtir efectos frente a hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia, lo que se reafirma en el principio de publicidad de que trata el artículo 44 del CCA.

Sostuvo que el acto censurado vulnera los artículos 37 y 38 de la Ley 388 de 1997, los cuales determinan que, para las actuaciones urbanísticas, las reglamentaciones municipales deben precisar el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos y los instrumentos que aplicarán el principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación. Aludió a que el mencionado procedimiento fue desconocido por el acto demandado, en tanto define de manera general y unilateral que las redes de servicios públicos ya instaladas en el Municipio de Soacha, están en una condición de ilegalidad al congestionar o invadir el espacio público.

Señaló que también se vulnera el mandato legal de definir un procedimiento previo que permita establecer la factibilidad de extender las redes de servicios públicos, y obliga a las empresas de servicios públicos a asumir las cargas respectivas, violando así el principio de igualdad establecido en el artículo 38 de la Ley 338 de 1997.

Añadió que el acto demandado desconoce el artículo 28 de la Ley 142 de 1994, que determina que las empresas de servicios públicos tienen derecho a construir, operar y modificar sus redes e instalaciones para prestar servicios públicos y que deberán cumplir

⁹ Visible a folio 38 del Cuaderno del Tribunal.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Visible a folio 39 del Cuaderno del Tribunal.



y ejercer las mismas facultades que las leyes establecen para regular las actividades de las entidades oficiales que habían estado encargadas de su prestación y las particulares previstas en la Ley.

Alegó que, en virtud de los artículos 84 y 333 de la Carta Política, no resulta viable establecer requisitos adicionales a los previstos por la ley respecto de las redes de servicios públicos domiciliarios; ni es posible desconocer el recurso de apelación ante la CREG sobre las decisiones municipales relacionadas con la construcción y operación de las redes de servicios públicos que está previsto en el artículo 28 de la Ley 142 de 1994; de ahí que resulte ilegal y contrario a las citadas disposiciones normativas que el acto censurado disponga que deban ser subterranizadas o trasladadas a costa de la empresa de servicios públicos, máxime cuando esa decisión por mandato del acto enjuiciado no es pasible del recurso de alzada ante la comisión respectiva.

Afirmó que el acto enjuiciado violó los derechos al debido proceso, a la doble instancia, de contradicción y el principio de irretroactividad al ordenar, entre otras medidas, subterranizar las redes existentes y limitar la construcción de postes a futuro, sin contemplar la posibilidad de impugnarla a través del recurso de apelación a que se refiere el artículo 28 de la Ley 142 de 1994.

Explicó que en el presente asunto resulta antitécnico y violatorio del debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, que se expida de manera unilateral e inconsulta una norma de espacio público y de usos de suelo que afecta directamente la prestación del servicio de energía eléctrica.

Refirió que el acto censurado no incorporó un análisis real de la situación del espacio público en el Municipio de Soacha, sino que, por el contrario, asumió que las empresas de servicios públicos habían invadido el espacio público, *“sin entrar a considerar las razones fácticas y técnicas de la situación, estableciendo una presunción genérica, violatoria del derecho a la igualdad de las partes al buen nombre y del principio de contradicción, lo cual resulta en una violación clara y ostensible de las normas constitucionales y legales citadas en el presente cargo”*¹².

¹² Visible a folio 42 del Cuaderno del Tribunal.



1.3.3.2. *“Violación al principio de reserva de ley de las sanciones administrativas”*¹³. Tras hacer referencia a lo contemplado en los artículos 6, 29, 84, 150 numeral 2, 333 y 365 de la Carta Política, arguyó que el acto censurado los desconoce, al establecer en su artículo 28 una sanción violatoria del principio de tipicidad y al omitir los criterios para la graduación de la misma, en tanto no cuenta con ningún tope máximo. Siendo ello así, indicó que el Concejo de Soacha carecía de facultades para definir un procedimiento para la imposición de sanciones a las empresas de servicios públicos por no subterranizar las redes o *“por todas las conductas amplias y antitécnicas que se podrían considerar a partir del acuerdo 21 de 2008”*¹⁴.

Luego de citar la sentencia C-564 de 2000, proferida por la Corte Constitucional, reiteró la transgresión del principio de tipicidad argumentando que las Leyes 142 y 143 de 1994, y 388 de 1997, no determinaron la obligación de subterranizar las redes de servicios públicos, y en ese sentido, para el momento de la expedición del acto censurado no existía ninguna norma de rango legal que estableciera su incumplimiento como una conducta objeto de sanción, la consecuencia de su infracción, ni el monto de las sumas a pagar por tal concepto. Agregó que las sanciones previstas en el Acuerdo enjuiciado carecen de los elementos de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto son indeterminadas e imprecisas, no establecen las conductas en las cuales se aplican ni determinaron el tope máximo a pagar por su infracción.

Argumentó que, en el Acuerdo censurado, el Concejo de Soacha decretó de manera unilateral la subterranización de las redes de energía que se encontraban en el espacio público, sin considerar las razones de dicho uso; omitiendo así, aplicar el artículo 28 de la Ley 142 de 1994. Sostuvo que la norma censurada no otorgó un plazo a los destinatarios de la norma para su cumplimiento, circunstancia que redundaba en una vulneración de los derechos al debido proceso y al principio de tipicidad de la sanción, por cuanto es la ley la llamada a definir las conductas y sanciones que proceden ante escenarios de invasión u ocupación del espacio público.

Alegó que el acto censurado desconoce el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, al definir unilateralmente los casos que implican el traslado o subterranización de las redes de servicios públicos, obligando así a las empresas de servicios públicos a asumir los costos

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Visible a folio 43 del Cuaderno del Tribunal.



de dicha obligación, so pena de verse expuestas a la sanción que determine la administración por dicha conducta, sin que para su imposición exista una norma de rango legal que la autorice.

1.3.3.2.1. Entre tanto, en relación con las pretensiones subsidiarias de la demanda respecto del tercer cargo de nulidad, realizó la siguiente argumentación:

1.3.3.2.1.1. En lo que tiene que ver con los apartes acusados de los artículos 2º y 3º del acto enjuiciado, sostuvo que desconocen lo previsto en los artículos 37 y 38 de la Ley 388 de 1997 y 28 de la Ley 142 de 1994, en tanto imponen a las empresas de servicios públicos la obligación de asumir los costos derivados de la inmediata descongestión y descontaminación del espacio público. En ese orden, explicó que esa norma tiene efectos retroactivos, en cuanto se encuentra dirigida a infraestructura que estaba operando para el momento de su expedición con sujeción del marco legal aplicable.

Resaltó que esa obligación era imprecisa y vaga, al no definir los criterios generales para determinar en qué casos existen ocupaciones al espacio público.

1.3.3.2.1.2. Sobre los apartes reprochados de los artículos 11 y del párrafo del artículo 15 del Acuerdo 21 de 2008, alegó que vulneran los artículos 84 y 334 de la Constitución Política y 28 de la Ley 142 de 1994, en tanto imponen requisitos adicionales a los establecidos por la Ley, afectando la construcción y operación de redes de distribución eléctrica. Asimismo, señaló que dicha norma desconoce el recurso de apelación ante la CREG previsto el artículo 28 de la Ley 142 de 1994.

Asimismo, indicó que esas normas violan los artículos 29, 58, 83 y 333 de la Constitución Política, al obligar a las empresas de servicios públicos a subterranizar las redes de servicios públicos, sin ningún tipo de sustento legal, de forma intempestiva y sin otorgar la posibilidad de que las mismas agoten los recursos procesales para exponer a la autoridad administrativa los títulos que han permitido su instalación en espacio público, situación que se traduce en una vulneración de los derechos de defensa y al debido proceso.



Añadió que el párrafo del artículo 15 del Acuerdo censurado vulnera el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, al no establecer un procedimiento previo relacionado con las nuevas acometidas de servicios públicos.

1.3.3.2.1.3. Respecto de los apartes controvertidos de los artículos 17 y 19 de la disposición demandada, manifestó que son contrarios al principio de legalidad, al prohibir que se puedan instalar postes en la zona urbana del Municipio de Soacha, sin que exista alguna norma que prohíba dicha actividad. Agregó que las citadas disposiciones vulneran el debido proceso administrativo, por cuanto las mismas debieron incluirse en el POT de ese municipio y no ser a través de un acuerdo expedido con posterioridad.

Iteró que se violó el artículo 28 de la Ley 142 de 1994 al no existir “*un requisito o prohibición legal en el cual se prohíba instalar postes en el espacio público y por lo tanto las empresas afectadas tienen derecho a acudir a la CREG en ejercicio del recurso de apelación*”¹⁵. Asimismo, señaló que esa norma dispuso que las empresas de servicios públicos conservarán las mismas prerrogativas legales que venían ejerciendo las empresas oficiales que prestaban esos servicios.

1.3.3.2.1.4. Tras mencionar los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11 del artículo 20 del Acuerdo enjuiciado, expresó que el numeral 12 *ibidem* es nulo al desconocer lo previsto en los artículos 29, 84 y 333 de la Constitución Política y 28 de la Ley 142 de 1994, en tanto hacen obligatoria la adopción de un “plan de manejo” a las empresas prestadoras de servicios públicos, sin que: (i) el Concejo estuviera autorizado para imponer dicha obligación; (ii) se impuso un requisito adicional a una actividad regulada por la Ley, y (iii) no se permitió agotar los recursos frente a la CREG.

1.3.3.2.1.5. Finalmente, en relación con el artículo 28 del acto cuestionado, señaló que vulnera los principios de tipicidad y proporcionalidad, en tanto no se determinó el monto máximo de la eventual sanción en que incurrirían las empresas prestadoras de servicios públicos por el incumplimiento de alguna de las conductas señaladas en el artículo 21 *ibidem*.

¹⁵ Visible a folio 49 del Cuaderno del Tribunal.



Igualmente, mencionó que se vulneró el derecho al debido proceso al no existir un fundamento legal para la creación de la citada sanción; no se otorga la posibilidad de controvertir la misma, ni se confiere la posibilidad de apelarla ante la CREG, conforme a lo señalado artículo 28 de la Ley 142 de 1994.

Advirtió que la multa prevista en el artículo en cuestión se impone una vez el programa de subterranización quede en firme, sin que el Concejo Municipal de Soacha cuente con alguna autorización para su creación; por lo que, a su juicio, se violan los artículos 29, 84 y 333 de la Constitución Política.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. El **Municipio de Soacha**, mediante memorial radicado el 10 de septiembre de 2010, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda bajos los siguientes términos:

2.1.1. De “*Constitucionalidad y legalidad del acto acusado*”

Afirmó que, en los considerandos del acto censurado, se tuvieron en cuenta los problemas ocasionados por la profusión de redes eléctricas en el Municipio de Soacha, que generan, entre otros: peligros en la población, la obstaculización e incomodidad en el libre desplazamiento de los ciudadanos, contaminación visual y ambiental e invasión al espacio público, y problemas de calidad y eficiencia en la prestación del servicio público, dado que los postes de energía son utilizados para la instalación de redes de telefonía y televisión por cable, y además se cuelga publicidad en dicha infraestructura.

Manifestó que, en las consideraciones constitucionales del acto demandado, se puso de presente que su fin era la defensa y garantía de derechos colectivos, especialmente los atinentes al medio ambiente sano, la prevalencia del interés público sobre el particular, la defensa y goce de espacio público. Asimismo, se fundamentó en el artículo 313 de la Carta Política, que determinó la competencia de los Concejos para reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del correspondiente Municipio.



Después de referirse al contenido del artículo 26 de la Ley 142 de 1994, añadió que era necesario garantizar la provisión futura de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio de Soacha, a través del aprovechamiento adecuado del espacio público existente, en concordancia con las expectativas de crecimiento definidas en el POT adoptado a través del Acuerdo 046 de 2000¹⁶ y la extensión ordenada de las redes de servicios públicos a todo el suelo de expansión, en coordinación con los demás sistemas generales.

Recalcó que no era cierto que el acto demandado se constituya en una modificación del POT municipal, sino que, por el contrario, se ajusta a lo determinado en dicho instrumento en materia de infraestructura vial y de servicios en orden a la preservación, recuperación y goce del espacio público, en lo relativo a la reducción de la contaminación visual y ambiental.

Expuso que la infraestructura instalada en el Municipio de Soacha es operada por Codensa S.A. E.S.P., quien la recibió de la Empresa Eléctrica de Bogotá -EBB, por lo que le corresponde, aun retroactivamente, realizar las actividades necesarias para la preservación del espacio público, entre ellas, la operación, expansión, rehabilitación, subterranización y reubicación de la red eléctrica del Municipio de Soacha.

Aseguró que el Acuerdo demandado recogió consideraciones análogas que sobre subterranización del cableado de redes fueron realizadas en el POT de la ciudad de Bogotá, adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2000 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, además de lo contemplado en el artículo 4 del Decreto Distrital 602 de 2007, por el cual se actualiza la cartilla de andenes, adoptada mediante Decreto Distrital 1003 de 2000.

Bajo tal perspectiva, arguyó que los mandatos contemplados en el Acuerdo 21 de 2008 no son improvisados, sino que, por el contrario, obedecen a unos antecedentes normativos de orden nacional y regional que son aplicables al Municipio de Soacha por tener características similares en sus servicios por la conurbación y la

¹⁶ “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha”.



metropolización de los mismos, razón por la cual, a su juicio, el mencionado acto no adolece de los vicios de ilegalidad que se le imputan.

Respecto del cargo de falta de concertación ciudadana, adujo que, como la preservación y conservación del espacio público es del orden legal, no es necesario agotar dicho procedimiento, máxime cuando la empresa Codensa S.A. E.S.P. ha ejercido una posición dominante en la prestación del servicio de energía eléctrica en el Municipio de Soacha.

No obstante lo anterior, afirmó que la empresa demandante sí tuvo la oportunidad de presentar su punto de vista ante el Concejo sin que así lo hiciera, pues le fueron enviadas múltiples comunicaciones, respecto de las cuales, se limitó a remitir un oficio al Secretario de Infraestructura de ese Municipio, indicando que esa empresa no tenía presupuesto ni los recursos económicos para acometer los trabajos de obra civil determinados en el acto censurado y reprochó que los proyectos de mejoramiento vial de ese Municipio se fundamentaran en el acto censurado, cuando lo cierto es que la peatonalización de Soacha es inherente al Programa de Desarrollo de la Administración Municipal para el periodo 2008 – 2011.

Aseveró que, si bien es innegable que el Acuerdo demandado propende por un orden y un uso racionalizado del espacio público, cuya afectación es notoria, no solo por ello se puede afirmar que cualquier intervención de dicho espacio pertenezca al ámbito normativo del plan de ordenamiento territorial, pues de ser ello así, derivaría en que las labores rutinarias de mantenimiento del espacio, de aseo, de limpieza y descontaminación, de mejoramiento o ampliación de vías o reparaciones de las mismas, tendrían que ser también reglamentadas como derivadas de un POT, lo que sería *“inoperable e inconcebible, dado que en ningún momento con estas labores se está alterando, modificando, reformulando, diagnosticando, formulando, haciéndole seguimiento, evaluando, o revisando el Plan de Ordenamiento territorial o se están cambiando los usos, los destinos o las ocupaciones del espacio público”*¹⁷.

Arguyó que los artículos 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997, que se invocaron como vulnerados, hacen referencia explícita a las fases del proyecto del plan de

¹⁷ Visible a folio 97 del Cuaderno del Tribunal.



ordenamiento territorial. Así las cosas, señaló que el POT del Municipio de Soacha, adoptado a través del Acuerdo 046 de 2000, cumplió en su momento con los requisitos de Ley para su expedición, entre ellos, el de participación democrática de la empresa accionante. Sin embargo, resaltó que, para el caso en concreto, los mencionados procedimientos no son aplicables, en tanto los mismos, como se vio, ya fueron agotados, y no es necesario que todas las actuaciones de la administración relacionadas con el espacio público deban cumplirlos.

Refirió que, para las distintas actividades que conforman la acción urbanística, la Ley 388 de 1994, en su artículo 4, establece como instrumentos de participación de los pobladores y de sus organizaciones, el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento y la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamientos y otros procesos de licencias urbanísticas.

Aseguró que la empresa actora confunde una decisión de la administración sobre el espacio público con un nuevo proyecto y/o revisión del plan de ordenamiento territorial, con el único fin de contribuir a *“que se perpetúe el evidente desorden del espacio público, en contra del manifiesto interés general por su mejoramiento”*¹⁸.

Adujo que los artículos 3, 5, 6 y 8 *ibidem*, los cuales fueron invocados dentro de los considerandos del acto demandado, definen y determinan el ordenamiento territorial, su alcance y objeto y las actuaciones urbanísticas pertinentes, distinguiendo entre lo que es un plan de ordenamiento territorial y las demás acciones para su organización.

Respecto de la obligación relativa a que las empresas de servicios públicos descontaminen las áreas del espacio público, manifestó que, si bien era innegable que el mencionado espacio era de propiedad del Municipio, también era cierto que las citadas empresas, al tender sus propias redes, al ubicar sus accesorios, o al permitir y alquilar sus postes para que otras empresas instalen sus redes, han deteriorado notablemente el espacio público del Municipio de Soacha.

¹⁸ Visible a folio 98 del Cuaderno del Tribunal.



Sostuvo que lo dicho en la demanda, en relación con la supuesta violación del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, es “*direccionada hacia sus propios intereses*”¹⁹, en tanto dicha norma simplemente regula los criterios del régimen tarifario, sin que los mismos se puedan confundir con los principios que regulan la prestación del servicio de energía.

Expresó que el Acuerdo acusado también se fundamentó en los artículos 4, 5, 26 y 28 de la Ley 142 de 1994, 3, 30, 50, 51 y 83 de la Ley 143 de 1994, relacionados con la prestación de servicios públicos.

Por otro lado, descartó la contradicción que se alega entre las exigencias técnicas del Acuerdo censurado, en la medida que solo se fijaron unas normas técnicas generales para el diseño y construcción de las canalizaciones y distribución de la infraestructura en las zonas viales del espacio público.

Añadió que “*la oportunidad en el tiempo, tampoco es óbice para que CODENSA pretenda aplicarle retroactivamente una Resolución del Ministerio de Minas de agosto 6 de 2008, a un Acuerdo Municipal de mayo 31 de 2008*”²⁰.

Expuso que, por el desorden que se presenta en la instalación de las redes de servicios públicos, Codensa S.A. E.S.P. recibe innumerables solicitudes y derechos de petición, para que, en razón de la seguridad y salubridad de los habitantes, sean organizadas conforme con los principios de eficiencia, economía y técnica, las cuales son resueltas solicitando copia de la licencia de construcción de los inmuebles afectados o indicando que esas redes son inmodificables e inamovibles.

Señaló que, aduciendo el cumplimiento de un deber constitucional, Codensa S.A. E.S.P. provee de redes a asentamientos ilegales.

Por último, hizo referencia al Oficio SIVSP-0170 del 2 de febrero de 2009, en el que esa Administración Municipal menciona un “plan de acción” a efectos de dar respuesta a una eventual demanda de Codensa S.A. E.S.P. dirigida a dilatar la entrada en vigor del acto acusado.

¹⁹ Visible a folio 99 del Cuaderno del Tribunal

²⁰ Visible a folio 102 del Cuaderno del Tribunal.



2.1.2. De la *“CONCERTACIÓN PREVIA Y GARANTIA DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA POR PARTE DEL MUNICIPIO A LA EMPRESA CODENSA”*.

Arguyó que, antes de la expedición del Acuerdo 21 de 2008, fueron abiertas vías de diálogo y concertación con Codensa S.A. E.S.P., las cuales fueron subestimadas y desaprovechadas por esa empresa. En este punto, reiteró los argumentos esbozados respecto que el mencionado Acuerdo no requiere cumplir con trámites de participación democrática y concertación institucional, así como los relativos al respeto de los derechos de audiencia y defensa de esa empresa durante el trámite de su expedición.

En esa línea, trajo a colación las siguientes medidas de concertación: (i) Codensa S.A. E.S.P. postergó indefinidamente la reunión que solicitó a través de comunicación con número de radicado 14166 del 14 de mayo de 2008, y (ii) el 9 de mayo de 2008, la Secretaría de Infraestructura, Valorización y Servicios Públicos del Municipio de Soacha remitió a la Empresa de Energía de Bogotá – EEB y a la Empresa Generadora de Energía S.A. – EMGESA, copia de un primer borrador del Acuerdo para la subterranización de redes, advirtiéndole que era un primer esquema susceptible de cambios y ajustes por parte de la Administración de ese Municipio, y el 13 de mayo de 2014, se reiteró la premura de la revisión.

Expresó que, una vez fue aprobado y sancionado el Acuerdo demandado, a través de Oficio No. 6053 y correo electrónico del 21 de noviembre de 2008, la Secretaría de Infraestructura, Valorización y Servicios Públicos de Soacha, remitió por correo certificado a Codensa S.A. E.S.P. copias auténticas del mismo, junto con la descripción exacta de las obras donde el mismo se debía implementar, comunicaciones que fueron respondidas mediante escrito con número de radicado 38869 del 30 de diciembre de 2008, en el que cuestionó la elaboración de una serie de proyectos de mejoramiento vial, mediante la ampliación y arreglo de andenes, fundamentados, entre otros, en el acto demandado.

2.2. Mediante proveído del 8 de octubre de 2010, la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vinculó al asunto de la referencia a las empresas de: (i) Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., (ii) Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. - ETB - E.S.P. (en adelante ETB



S.A. E.S.P.), (iii) TELMEX E.S.P., (iv) Gas Natural E.S.P., (iv) Soacha Ciudad Luz - SOCILUZ, y (v) HV Televisión, en calidad de terceros interesados en las resultas del proceso²¹.

2.3. Por escrito del 14 de enero de 2011, **ETB S.A. E.S.P.** coadyuvó las pretensiones de la demanda bajo los argumentos que pasan a exponerse²²:

Afirmó que se vulneró el principio de legalidad, en tanto la facultad de reglamentar los usos del suelo debió ser ejercida de acuerdo con los criterios contenidos en las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 902 de 2004, así como las Leyes 142 y 143 de 1994, aplicables al sector eléctrico, disposiciones normativas que fueron desconocidas con la expedición del acto demandado.

2.3.1. En lo referente a la primera y segunda pretensión subsidiaria, estimó que los artículos controvertidos imponen una carga adicional a esa sociedad, toda vez que se vería obligada a asumir por su cuenta los costos de descongestión y descontaminación del espacio público, pues, de acuerdo con el artículo 3º del acto censurado, los mismos no pueden ser trasladados a los usuarios. Asimismo, indicó que se vería en la obligación de reubicar postes, estructuras y elementos para permitir y optimizar el libre desplazamiento de la ciudadanía sin que ello sea de su competencia, pues, a su juicio, tal prerrogativa debería ser asumida por una entidad encargada del manejo del espacio público adscrita al Municipio de Soacha.

2.3.2. Respecto de la tercera y cuarta pretensión subsidiaria, expresó que no existe ninguna facultad de rango legal que autorice al Concejo de Soacha a imponer la obligación de subterranizar las redes de distribución y acometidas de servicios públicos. Refirió que las normas censuradas condicionan la expedición de instrumentos de ordenamiento territorial con planes parciales, de renovación, zonales y unidades de actuación urbanística al criterio de subterranización, razón por la cual, está asumiendo una posición jerárquica superior a dichos instrumentos, sin que se

²¹ Visible a folios 153 a 155 *ibidem*. Posteriormente, mediante proveído del 15 de septiembre de 2011, que figura a folios 326 a 328 del Cuaderno del Tribunal, en atención a las manifestaciones realizadas en virtud de su vinculación, el Despacho sustanciador dispuso tener a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. y HV Televisión Ltda., como coadyuvantes de la parte actora.

²² Visible a folios 177 a 186 del Cuaderno del Tribunal.



hubieran surtido los trámites de concertación entre los diferentes actores del espacio público.

2.3.3. Sobre las pretensiones quinta y sexta de la demanda, dirigidas a que se declare la nulidad parcial de los artículos 17 y 19 del acto enjuiciado, manifestó que dichas disposiciones estarían limitando el acceso a los servicios públicos a aquellas personas que residen en lugares en donde actualmente no se está prestando, vulnerando así el artículo 365 de la Constitución Política, que dispone que el Estado deberá garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos a los habitantes del territorio nacional.

2.3.4. Frente a la séptima pretensión subsidiaria, relacionada con la anulación de los numerales 1 a 6 y 9 y 10 del artículo 20 del acto censurado, que versan sobre la obligación de subterranizar redes y certificar el programa de manejo de ordenamiento y subterranización, mencionó que este último programa no se encuentra regulado en las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004, por lo que el mismo no cuenta con fundamento constitucional o legal.

Advirtió que las disposiciones censuradas desconocen la integralidad del espacio público, en tanto no existen normas que autoricen a los Concejos a obligar a subterranizar las redes de servicios públicos. Igualmente, explicó que las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, no establecen potestades para que se fijen a través de un Acuerdo de forma unilateral, metas de subterranización de redes eléctricas y de telecomunicaciones.

2.3.5. Sobre la octava pretensión subsidiaria, referente a la nulidad del numeral 12 del artículo 20 del Acuerdo demandado, señaló que el Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización que fue creado por dicha disposición no cuenta con fundamento constitucional o legal al no estar autorizado ni regulado por las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004; razón por la cual, el Concejo de Soacha no estaba facultado para su implementación.

2.3.6. Por otro lado, hizo referencia a lo dispuesto en los artículos 313 y 365 de la Constitución Política, 3 y 5 de la Ley 142 de 1994, y manifestó que la subterranización de redes, acometidas, infraestructura, normas técnicas en general y distribuciones que fueron impuestas por el Concejo de Soacha, son legales en cuanto su aplicación solo sea a la infraestructura nueva. Frente a la infraestructura existente al momento de la



expedición del acto censurado, señaló que su eventual aplicación sería ilegal, como quiera que la misma fue ubicada conforme a las leyes y licencias urbanísticas vigentes al momento de su instalación; por ende, el mandato de subterranizarla acarrearía una carga a las empresas de servicios públicos que no están llamadas a soportar.

2.4. La sociedad **HV Televisión LTDA**, mediante escrito del 2 de febrero de 2011, intervino en el proceso manifestando su apoyo a la actuación iniciada por Codensa S.A. E.S.P., adhiriéndose a sus argumentos en los siguientes términos²³:

Explicó que las medidas retroactivas sobre las redes aéreas y subterráneas a cargo de las empresas de servicio público, especialmente las previstas en los artículos 2, 3, 11, 15, 17 y 19, carecen de fundamento legal.

Sostuvo que la obligación de descongestionar y descontaminar las redes a cuenta de las empresas de servicios públicos que fue impuesta en el acto cuestionado no consultó algún compromiso asumido en ese sentido por el Municipio ante la CREG, ni se tuvieron en cuenta medidas de impacto económico, a efecto de que los costos sean reconocidos en las tarifas que reciben las empresas.

Manifestó que el acto cuestionado fue proferido de manera irregular por cuanto, a pesar de modificar el POT del Municipio de Soacha y basarse en la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 046 de 2000, que adoptó el mencionado instrumento de ordenamiento territorial, no surtió los trámites de concertación interinstitucional y ciudadana dispuestos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, 1 y 2 de la Ley 909 de 2004, y 5 y 6 del Decreto 4002 de 2004, desconociendo así el artículo 84 del CCA. Agregó que el hecho de que la parte considerativa del acto enjuiciado haya referido extensamente a algunos artículos de la Ley 388 de 1997, del Decreto 1504 de 1998 y del Acuerdo 046 de 2000, hace evidente que su contenido se refiere al ordenamiento territorial del Municipio de Soacha y afecta el uso del espacio público, y en esa medida, los temas tratados y las obligaciones impuestas debieron incorporarse como parte del POT o como una revisión del mismo, en todo caso cumpliendo con las etapas e instancias de planeación, participación y concertación establecidas en las normas que regulan la materia.

²³ Visible a folios 248 a 256 del Cuaderno del Tribunal



Señaló que la sanción prevista en el artículo 28 del Acuerdo censurado carece de sustento constitucional y legal y pasó por alto las situaciones consolidadas antes de su expedición.

Afirmó que el Acuerdo enjuiciado no citó dentro de sus considerandos el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, según el cual, forman parte del espacio público las áreas destinadas a la prestación de los servicios públicos; expresó que tampoco se citó una potestad específica que habilite al Concejo de Soacha a ordenar la subterranización de las redes eléctricas.

Añadió que el Acuerdo afecta directamente a esa empresa, dado que la obligaría a realizar una readecuación de sus redes, para lo cual no ha diseñado ningún plan técnico o financiero y cuyas metas trazadas resultarían casi imposibles de cumplir.

En consecuencia, propuso tres cargos consistentes en nulidad por expedición irregular del acto, por violación a las normas en que debía fundarse y al principio de irretroactividad de la ley y los actos administrativos.

2.5. Por medio de escrito calendado el 28 de marzo de 2011, **Telmex Telecomunicaciones S.A.** solicitó su desvinculación del asunto de la referencia, en tanto el propietario de los equipos ubicados en el Municipio de Soacha es Telmex Colombia S.A.²⁴.

2.6. Por auto del 6 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, accedió a tal solicitud y vinculó a **Telmex Colombia S.A.**, en calidad de tercera interesada²⁵.

2.7. A través de memorial radicado el 29 de marzo de 2012, la empresa **Telmex Colombia S.A.** coadyuvó las pretensiones de la demanda en los siguientes términos²⁶:

²⁴ Visible a folios 282 a 283 del Cuaderno del Tribunal.

²⁵ Visible a folios 330 y 331 del Cuaderno del Tribunal.

²⁶ Visible a folios 352 a 359 del Cuaderno del Tribunal.



Indicó que, además de las normas invocadas en el libelo introductorio, el Acuerdo enjuiciado vulnera el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009. En este punto, advirtió que, si bien dicha norma no se encontraba vigente al momento de la expedición del acto censurado, lo cierto es que, en la actualidad, ambas estaban surtiendo efectos, siendo de mayor rango la citada Ley.

Sostuvo que, conforme al numeral 5 del artículo 22 *ibidem*, es función de la CRC definir las condiciones en las cuales podrá ser utilizada la infraestructura y redes de otros servicios de telecomunicaciones bajo un esquema de costos eficientes; razón por la cual, bajo un Acuerdo Municipal, no es posible que se definan los requisitos de uso de la mencionada infraestructura, como se llevó a cabo en el acto censurado.

Alegó que la disposición acusada vulnera el artículo 55 de la Ley 1450 de 2011, al afectar el derecho de los usuarios de comunicaciones; impide el derecho de acceso a los servicios y establece barreras e impedimentos a los operadores al imponerles cargas sin ningún fundamento constitucional o legal.

Afirmó que los principales perjudicados con la expedición del acto demandado son los usuarios, dado que tendrán un acceso limitado a los servicios públicos domiciliarios, en razón a que las obligaciones impuestas a las empresas prestadoras se verán reflejadas en la cobertura de los servicios.

Concordó con la demanda, respecto que la norma enjuiciada incurrió en expedición irregular, toda vez que pretende regular aspectos concernientes al plan de ordenamiento territorial sin agotar los requisitos definidos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, ni se dio la oportunidad a la ciudadanía de participar en el proceso de su formación.

Expresó estar de acuerdo con el segundo cargo de nulidad de la demanda. En relación con el tercero, sostuvo respecto de la violación del derecho al debido proceso, que los operadores en telecomunicaciones cuentan con una segunda instancia para definir los conflictos que se refieran a la construcción u operación de redes de telecomunicaciones, instancia ésta que se surte ante la CRC, conforme dispone el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.



Alegó, en relación con el desconocimiento del principio de reserva de Ley de las sanciones administrativas, que su violación era flagrante, dado que el artículo 28 del acto censurado no determina el monto de la sanción en que incurrirían las empresas prestadoras de servicios públicos por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el acto enjuiciado.

Sostuvo que la mencionada disposición normativa desconoce los derechos al debido proceso y de legalidad, *“pues aunque hay una facultad discrecional de la administración para estos efectos, el no definir de manera determinable el valor de las sanciones pecuniarias que serían aplicables, es gravemente nugatorio de dicho derecho fundamental”*²⁷

Resaltó que, para velar por la observancia de los mencionados derechos en materia sancionatoria, es necesario que se definan de manera previa, taxativa e inequívoca las conductas reprochadas, así como las infracciones aplicables y los criterios que permitan definir las, o de lo contrario se incurriría en una clara vulneración de la Constitución Política, tal y como acaeció en el presente asunto.

Concluyó que el acto censurado debe declararse nulo en tanto: (i) no se surtió el debido trámite establecido para los planes de ordenamiento territorial, (ii) fueron vulnerados los principios de legalidad y al debido proceso, y (iii) afecta gravemente el derecho de los usuarios de acceso a los servicios públicos.

III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 20 de marzo de 2014, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en Descongestión**, accedió a las pretensiones de la demanda²⁸. La decisión se apoyó en las siguientes consideraciones:

3.1. Como problema jurídico a resolver, planteó el siguiente:

²⁷ Visible a folio 357 del Cuaderno del Tribunal.

²⁸ Visible a folios 726 a 781 del Cuaderno del Tribunal.



“Competerá a esta Corporación absolver los siguientes problemas jurídicos consistentes en que si se debe declarar la nulidad del Acuerdo 021 de 31 de mayo de 2018 “POR MEDIO DEL CUAL, EL CONCEJO MUNICIPAL DE SOACHA ESTABLECE UNA PRECEPTIVA MUNICIPAL, PARA UNA CIUDAD MAS SANA, AMABLE Y HUMANA, EN DEFENSA DE LA INTEGRIDAD DE LA CIUDADANIA, DEL ESPACIO PUBLICO Y DE SU DESCONTAMINACIÓN Y, EN LO RELACIONADO CON LAS REDES DE SERVICIOS PUBLICOS, ASI: RED AÉREA EXISTENTE EN ESPACIO PÚBLICO, RED SUBTERRÁNEA EN ESPACIO PÚBLICO, ACOMETIDAS EN ESPACIO PÚBLICO, INFRAESTRUCTURA DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, ELEMENTOS DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, PROGRAMA DE MANDO, ORDENAMIENTO Y SUBTERRANIZACIÓN DE REDES EN EL ESPACIO PUBLICO y NORMAS TECNICAS GENERALES PARA DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE CANALIZACIONES Y DISTRIBUCIONES EN EL ESPACIO PUBLICA (Sic)” con base en lo siguiente:

- **Nulidad por Expedición Irregular del Acto:** Se afectó el trámite y la competencia del Concejo Municipal de Soacha, en lo que corresponde a modificar el POT, al incluir disposiciones relacionadas con la construcción de redes de servicios públicos y del espacio a corto, mediano y largo plazo, causando afrenta al derecho de defensa y participación democrática de quienes puedan verse afectados y, principio de contradicción, porque **i)** La competencia del Concejo Municipal de Soacha está subordinada a la potestad reglamentaria sobre las leyes ejercida por el Presidente de la República, en virtud del artículo 189 – 11 de la Carta Magna, atribución consistente en expedir decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de las leyes?, **ii)** No se dio cumplimiento a los requisitos plasmados en los numerales 1 y 2 de la Ley 902 de 2004, para reformar o modificar el plan de ordenamiento territorial, alusivos a que es competencia del Alcalde, previos estudios, el establecer usos e intensidad del suelo, así como instalaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión?, **iii)** El Decreto 4002 de 2004, implica el acatamiento de un procedimiento previo por parte del organismo ... señalado para la revisión del plan de ordenamiento territorial que fue inobservado?, **iv)** No se tuvieron en cuenta los procedimientos establecidos en la Ley 388 de 1994 y 902 de 2004 en cuanto a la facultad de los concejos municipales para reglamentar los usos de suelo por estar sometido al ordenamiento del territorio a las Leyes 142 y 143 de 1994?, **v)** no se agotaron los procedimientos de concertación y participación ciudadana en las reformas a los planes de ordenamiento territorial, pues no se evidencia el concepto previo del Concejo Territorial de Planeación, la Iniciativa del Alcalde del Municipio de Soacha en la presentación del Acuerdo al Concejo, la divulgación masiva del proyecto de acuerdo, concertación, ni la celebración del cabildo abierto requerido para su discusión y las convocatorias de que trata el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 388 de 1997, ni se allegaron los anexos que lo deben acompañar, tal como lo ordena el Decreto 4002 de 2004. Adicionalmente a lo anterior, el proyecto de acuerdo no se sometió a consideración de la CAR que es la entidad competente de este caso?, **(vi)** No se dio oportunidad para apelar la eventual decisión ante el Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda Territorial?

- **Nulidad por violación de las normas en que debía fundarse:** Toda vez que el acuerdo acusado **(i)** desconoce las áreas del espacio público destinada a la prestación de servicios públicos, según el criterio fijado en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, y en igual sentido omite las normas de la Ley 388 de 1997 que estipulan como finalidad del ordenamiento territorial la prestación de servicios públicos domiciliarios?, **(ii)** fija una obligación genérica que excluye las áreas destinadas a la prestación de servicios públicos y no indica las razones por las cuales se



perturba la integralidad del mismo, (iii) Se obliga a las compañías a asumir la carga de “descongestionar y descontaminar” el espacio público y no se justifican los motivos legales ni la competencia para imponer esa carga. Tampoco se define de manera previa los criterios para determinar en qué casos existe una contaminación o congestión del espacio público?, (iv) desconoce el principio de igualdad de cargas y beneficios reconocido por el artículo 38 de la Ley 388 de 1997?, (v) no existe una facultad derivada de la ley que autorice a los Concejos Municipales a definir mediante acuerdo, que las redes de servicios públicos ubicadas en el espacio público sean subterranizadas y no establece que las empresas deban soterrar sus redes, (vi) trasgrede el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, dado que esta normativa no limita la función de las sociedades para instalar sus redes o postes... como efectivamente prohíbe la disposición acusado?, (vii) no se restringe la atribución de las empresas prestadoras para situar sus mallas, pilotes o transformadores, la cual es inherente y necesaria para la prestación de sus servicios. Se afecta así mismo el derecho contenido en los artículos 1, 3 y 10 de la Ley 388 de 1997, ya que con esta prohibición no se puede prestar el servicio público de energía a los habitantes del municipio?

- Violación al principio de irretroactividad de la ley y de los actos administrativos. Tránsito al debido proceso: *toda vez que la administración municipal, con el acuerdo enjuiciado, pretende surtir efectos frente a hechos, actos y situaciones ocurridas con anterioridad a su vigencia, no observó el procedimiento previo que permita definir la factibilidad de extender redes de servicios públicos, obliga a las empresas a asumir las cargas respectivas, fija una infracción indeterminada y una sanción sin tope máximo, vulnerando el principio de tipicidad, ya que la ley no instituye la obligatoriedad de subterranizar las redes de servicios públicos, además carece de razonabilidad y proporcionalidad?*

- Adicionalmente, TELMEX COLOMBIA S.A., agregó el cargo de que, además de las normas citadas por el accionante, el acuerdo acusado también vulneró el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, la cual si bien no se encontraba vigente a la expedición del Acuerdo 21 de 2008, en la actualidad ambas normas si lo están siendo aquella de mayor jerarquía que esta²⁹.

3.2. En relación con el cargo de expedición irregular, relacionado con que la norma censurada infringió los artículos 313 numeral 7 y 288 de la Constitución Política, 4, 5, 7, 8, 17 y 24 de la Ley 388 de 1997, 1 y 2 de la Ley 902 de 2004, 5 y 7 del Decreto Reglamentario 4002 de 2004 y 9 del Decreto 879 de 1998, consideró lo siguiente:

Expresó que los concejos deben cumplir las funciones que les son asignadas por la Constitución Política y por la ley, conforme con el numeral 10º del artículo 313 de la Carta, circunstancia que impide que se les otorguen funciones mediante decretos del Gobierno Nacional, ordenanzas departamentales o decretos de los gobernadores, dada la inexistencia de una relación jerárquica entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

²⁹ Visible a folios 751 a 753 del Cuaderno del Tribunal.



Afirmó que, según lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 136 de 1994, los concejos pueden tomar decisiones a través de tres (3) tipos de actos, a saber: (i) los acuerdos municipales, (ii) las resoluciones y (iii) las proposiciones. En esa línea, indicó que los acuerdos municipales son aprobados siguiendo las etapas del proceso normativo, esto es, presentación del proyecto, aprobación, sanción y publicación; y por su parte, las resoluciones y las proposiciones se adoptarán en los casos en los cuales las decisiones del Concejo no requieran de un acuerdo municipal y serán suscritos por la Mesa Directiva o por el Secretario de la Corporación respectiva.

Indicó que los artículos 1 y 2 de la Ley 902 de 2004 determinan cuáles son las normas urbanísticas que regulan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo; igualmente, definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de tales procesos. Aseguró que éstas se clasifican jerárquicamente en estructurales, generales y complementarias, y, según su contenido, se definen los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación.

Explicó que, dentro de las *estructurales*, se encuentran las que “*reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura de servicios públicos*”, y “*las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo*”. Además, dijo que éstas solo pueden ser modificadas con motivo de la revisión general del plan de ordenamiento territorial o, excepcionalmente, a iniciativa del alcalde. Asimismo, señaló que las *generales* son las que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, y que otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores.

Aseveró que el numeral 2.5. del artículo 1 *ibidem* prevé que hacen parte de las normas urbanísticas las especificaciones de las redes secundarias de abastecimientos de los servicios públicos domiciliarios.

Además, advirtió que, de acuerdo con el artículo 2 de la misma ley, las revisiones del plan de ordenamiento territorial están sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación, y que deben sustentarse en indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana, la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos de suelo, la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructura,



expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana, la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que incidan sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

Dijo que, de acuerdo con los artículos 5 y 7 del Decreto Reglamentario 4002 de 2004, que reglamentaron los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997, para la revisión de los planes de ordenamiento territorial o de alguno de sus componentes, los concejos, por iniciativa del alcalde, pueden ajustar los contenidos de largo, mediano y corto plazo. Esas revisiones, según precisó, solo pueden realizarse por razones de excepcional interés público, fuerza mayor o caso fortuito, y en todo caso, deben someterse a los trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Se refirió a los artículos 4, 5 y 8 de la Ley 388 de 1997 y sostuvo que todas las acciones urbanísticas que deben adelantar las autoridades para llevar a cabo el ordenamiento del territorio deben estar contenidas o autorizadas en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, fomentando en todo caso la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones, para asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de la sociedad sobre el ordenamiento del territorio, con observancia de la función social ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general y la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

Destacó que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, la participación democrática, que *“está referida al procedimiento que se adelanta para definir y desarrollar las acciones urbanísticas con las que se ejerce el ordenamiento territorial”*³⁰, puede desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas.

³⁰ Página 48 de la sentencia de primera instancia.



En este orden, señaló que la acción urbanística consagrada en el numeral 2º del artículo 8 de la Ley 388 de 1997, esto es, la localización y características de la infraestructura para servicios públicos, debe estar contenida en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que la desarrollen o complementen.

De acuerdo con lo anterior, sostuvo que el Alcalde de Soacha tenía la responsabilidad de coordinar la formulación oportuna del acto censurado y ponerlo a revisión del Concejo, previo cumplimiento de los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, conforme al procedimiento descrito en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Luego de citar una sentencia expedida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 24 de mayo de 2012, dentro del proceso con número de radicación 70001 23 31 000 **2005 00546** 02, con ponencia de la Consejera de Estado María Elizabeth García González, indicó que, conforme el artículo 22 de la Ley 388 de 1997, las autoridades podrán organizar la intervención colectiva y delimitar el área dentro de los perímetros urbanos y rurales, a efectos de contar con mecanismos que garanticen la participación de la ciudadanía en las decisiones que afecten su territorio.

Bajo los anteriores supuestos, pasó a verificar su cumplimiento para la expedición del Acuerdo 21 de 2008.

Expuso que, a través de Decreto 200 del 9 de mayo de 2008, el Alcalde de Soacha convocó al Concejo de ese Municipio a sesiones extraordinarias para el día 15 del mismo mes y año, con el fin de dar trámite a diversos proyectos, entre los cuales se incluía el aquí demandado. Las citaciones a dichas discusiones se surtieron el 14 de mayo de 2008.

Argumentó que el Municipio de Soacha envió, mediante correos electrónicos de fecha 10 y 13 de mayo de 2008, remitidos a la empresa Codensa S.A. E.S.P., información respecto del proyecto de acuerdo para la subterranización de las redes, que se iba a debatir el 15 de ese mes y año.

Indicó que el Acuerdo censurado surtió primer debate el 27 de mayo de 2008 y el segundo el 31 de ese mismo mes y año. También expresó que el acto censurado fue



publicado en la cartelera de la Alcaldía de Soacha, dando cumplimiento al numeral 9º del artículo 24 de la Ley 617 de 2000.

Luego, el Tribunal analizó si el acto demandado incluía disposiciones que afectaran el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y concluyó que, de sus considerandos, se desprendía que las acciones contempladas en éste incidían sobre lo consagrado en los artículos 274, 275 y 276 del Acuerdo 046 de 2000³¹, que regulan la definición de zonas de servicios públicos, de servicios públicos domiciliarios y las afectaciones de éstas. No obstante, precisó que, en estricto sentido, el POT vigente no decía nada sobre la reubicación de postes y estructuras ni sobre la *subterranización* de redes.

Por esa razón, a juicio del Tribunal, para la expedición del Acuerdo 21 de 2008 debieron agotarse las instancias de concertación y los mecanismos de participación ciudadana de que trata el artículo 4 de la Ley 388 de 1997. En el mismo sentido, debían cumplirse los requisitos fijados en los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, relativos a las instancias de concertación y consulta, necesarios para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial.

Sostuvo que en el expediente³² obraba respuesta a un derecho de petición radicado por Codensa S.A. E.S.P., en el que el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Soacha señaló que el Acuerdo enjuiciado no modificaba o revisaba el POT de ese municipio, por lo que no era necesaria la aplicación del artículo 7 del Decreto 4002 de 2002, ni de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Además, arguyó que fueron aportadas al plenario copias de las comunicaciones internas del 27 de octubre de 2008 y del 3 de septiembre de ese año, en las cuales la Alcaldía de Soacha aborda el tema de la *subterranización* y ordenamiento de las redes en el espacio público urbano en ese Municipio.

Entonces, expresó que, de la revisión de los antecedentes administrativos del acto cuestionado, se desprendía con claridad que el Municipio de Soacha no había acatado las exigencias previstas en los artículos 4, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997, de manera previa a la presentación del Acuerdo 21 de 2008 al Concejo. Es decir, que la entidad

³¹ Que adoptó el POT de Soacha.

³² Folio 4 del cuaderno de anexos No 1.



demandada “omitió: (i) solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales; (ii) realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales; (iii) exponer los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados; (iv) recoger 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 Acuerdo; (v) poner en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de la Ley 388 de 1997; (vi) establecer los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial; y (vi) garantizar la consulta democrática en todas las fases del mismo, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación”³³.

Advirtió que tampoco se surtió la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, trasgrediendo lo establecido en el numeral 2º del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 y que el proyecto de Acuerdo no se sometió a consideración de la CAR, como lo ordena el numeral 4º *ibidem*, ni se acreditó la observancia del artículo 25 de la misma Ley, en tanto el acto censurado no contó con el concepto del Consejo Territorial de Planeación.

Al respecto, con base en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, agregó que el proyecto modificatorio del POT, una vez se hubiere sometido a consideración de la CAR, solo podía ser objetado por razones técnicas, fundadas en los estudios previos, y que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía intervenir para decidir sobre los puntos de desacuerdo, etapa que fue pretermitida.

De acuerdo con lo expuesto, concluyó que el Municipio de Soacha expidió el Acuerdo 21 de 2008 con omisión de las siguientes disposiciones de Ley 388 de 1997: (i) del artículo 4, que consagra los mecanismos de participación democrática; (ii) del artículo 8, relacionado con las acciones urbanísticas en materia de servicios públicos; (iii) del artículo 22, que establece la participación comunal en el ordenamiento del territorio, y

³³ Visible a folio 776 del Cuaderno del Tribunal



(iv) de los artículos 24 y 25, que consagran la concertación interinstitucional y ciudadana.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que prosperó el primer cargo de nulidad propuesto, referido a la expedición irregular del acto, en aplicación del principio de economía procesal, se relevó pronunciarse respecto de los demás y declaró la nulidad del acto censurado.

IV. EI RECURSO DE APELACIÓN

El **Municipio de Soacha** interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia³⁴. Los fundamentos se sintetizan así:

Manifestó que era de público conocimiento el aumento poblacional desmedido en ese Municipio, originado, entre otros motivos, por el desplazamiento forzado generado por el conflicto armado, que llevó a cerca de cuarenta mil (40.000) personas en dicha condición a la ciudad. Explicó que tal circunstancia se agrava si se tiene en cuenta la cercanía con la ciudad de Bogotá, lo que ha generado un alto impacto social y urbanístico que desbordó la capacidad institucional de ese ente territorial, requiriéndose, en consecuencia, *“el concurso de actores de orden nacional y de las entidades prestadoras de servicios públicos, como única alternativa que permita cumplir con los postulados constitucionales, para garantizar la vida, la convivencia, la dignidad humana y un orden económico social justo”*³⁵.

Advirtió que también existen asentamientos que no en todos los casos son legales y que se acomodan en predios sin ningún tipo de planeación ni organización, en los que se prestan los servicios públicos de forma antitécnica y contraria a los parámetros de seguridad y urbanismo. Añadió que dicha situación genera contaminación visual, ambiental y del espacio público que es provocada por el desorden de postes, estructuras, accesorios, cables y redes eléctricas de todo tipo, por lo que se hace necesaria la intervención inmediata y preventiva de la administración municipal, en aras de evitar riesgos para el ambiente y los seres humanos, de forma que se obtenga la optimización del uso racional de los recursos y la mayor competitividad empresarial.

³⁴ Visible a folios 839 a 842 del Cuaderno del Tribunal.

³⁵ Visible a folio 839 (vuelto) del Cuaderno del Tribunal.



Expuso que el objeto del acto cuestionado es la organización, planeación, descontaminación, prevención de riesgos y desastres, mediante el desarrollo equilibrado de los bienes y servicios ambientales que satisfagan las necesidades de la población municipal; además de propiciar una integración armónica entre el medio físico y los procesos de ocupación de ese Municipio.

“2.1. Superioridad del derecho sustancial sobre los formalismos jurídicos”³⁶.

Expresó que el acto censurado pretende componer y modernizar el espacio público del Municipio de Soacha que se encuentra contaminado, tal y como quedó sentado en las áreas objeto del peritaje en el trámite de primera instancia; por tal razón, el Concejo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, en concordancia del artículo 82 Superior, expidió la normativa enjuiciada con el fin de garantizar los derechos colectivos y velar por la protección del espacio público.

Sostuvo que la Constitución Política dispone que corresponde a los Municipios reglamentar los usos de suelo y dictar las normas necesarias para su control, preservación de la integridad del espacio público y su destinación al uso común; igualmente, refirió que ese órgano tiene facultades para mantener, regular, controlar y vigilar la prestación de los servicios públicos domiciliarios; por ende, advirtió que el Acuerdo enjuiciado tiene como objeto dar concreción a tales postulados constitucionales, en el sentido de generar espacios para modernización y preservación de las redes, ya que en la actualidad generan peligros y riesgos a la población, dificultad para transitar, contaminación visual y ambiental, junto con los problemas de calidad y eficiencia en la prestación del servicio público.

Resaltó que las garantías de seguridad, calidad y cuidado del medio ambiente son obligaciones de quienes prestan los servicios públicos, *“razón por la que la oposición de estas entidades prestadoras del servicio es contradictorio con su función y obligación constitucional y legal para los usuarios de servicios públicos”³⁷.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ Visible a folio 840 del Cuaderno del Tribunal.



Alegó que el POT del Municipio de Soacha, adoptado a través del Acuerdo 046 de 2000, exhortó a las empresas prestadoras de servicios públicos para que ajusten su proceder a las normas generales sobre planeación urbana y tranquilidad ciudadana, en aras de maximizar el aprovechamiento y adecuado manejo del espacio público, respecto de las expectativas de crecimiento urbano, y a atender los eventuales daños que causen por el establecimiento de sus redes, asumiendo a su costa la homologación técnica de las mismas.

En ese orden, precisó que la sentencia controvertida se equivocó al señalar que el Acuerdo 21 de 2008 era una modificación del POT del Municipio de Soacha, pues éste en realidad versa sobre acciones urbanísticas constitucional y legalmente justificadas, tendientes a desarrollar y efectivizar las disposiciones contenidas del Acuerdo 046 de 2000, *“concomitancia que es plenamente verificable con solo la lectura del acuerdo acusado, en donde sus amplísimos fundamentos de derecho en gran mayoría son desarrollo constitucional, legal y ciertamente propios del Plan de Ordenamiento Territorial”*³⁸.

Resaltó que los prestadores de servicios públicos son quienes tienen la obligación legal de prevenir los riesgos, de garantizar un servicio de calidad y de proteger el medio ambiente y la vida en relación con la prestación del servicio. Por ende, no se explica cómo, pese a tratarse de una obligación de la empresa demandante, al ser la dueña de las redes y los postes, se niega a garantizar tales derechos, máxime cuando por dicha actividad se lucra.

Advirtió que la empresa actora no puede limitar el servicio a su criterio, sino que debe prestarlo en los términos y estándares modernos, sin oponerse a los argumentos que reclaman el cumplimiento de la normativa urbanística, ambiental y de seguridad que garanticen una gestión ambiental en las actividades de manejo y control de las redes, construcción y operación del servicio.

Luego de citar la sentencia proferida por esta Sección el 28 de marzo de 2014, en el expediente con radicado 25000 2327 000 2001 90479 01, y la sentencia T-282 de 2012, proferida por la Corte Constitucional, indicó que la sentencia de primera

³⁸ *Ibidem.*



instancia *“está superponiendo la condición del trámite a través del POT, sobre el mecanismo de acuerdo municipal directo, sancionando solamente la modalidad de trámite y dejando a un lado lo esencial de la obra y los impactos sociales, económicos urbanísticos y ambientales que ahora se acusa, pues con la nulidad y la sola demanda de este acuerdo no se ha permitido el desarrollo del convenio y el daño material mencionado esta perpetuando, pues frente al fallo, reformar el POT será un largo camino y el consecuente trauma y riesgo a la vida, la salud y el desarrollo de los principios constitucionales y de los derechos colectivos, permitiéndole incluso a CODENSA, no cumplir con sus obligaciones”*³⁹.

*“2.2. De la concertación interinstitucional y la consulta ciudadana.”*⁴⁰

Manifestó que el acto censurado no requería el trámite previo de concertación, dado que el mismo desarrolla mandatos de carácter constitucional que no son objeto de negociación.

Sin embargo, señaló que, durante el trámite de expedición, se convocó a Codensa S.A. E.S.P., con el fin de vincularla a la iniciativa y de articular a todos los implicados, a través de la cooperación y colaboración interadministrativa, pero que la entidad decidió no participar, bajo el argumento de que no contaba con los recursos económicos para subterranizar las redes, pese a que la misma cuenta casi con la exclusividad del servicio de energía eléctrica en el municipio, y a que, como se expuso en los considerandos del acto cuestionado, era su obligación responder por la construcción y la operación deficiente de sus redes y equipos.

Advirtió que el acto enjuiciado es consecuencia de las numerosas acciones populares que han sido impulsadas por los habitantes de ese municipio, con el fin de lograr la reubicación de los postes, las redes eléctricas y acometidas; circunstancia que también ha sido objeto de múltiples solicitudes, en las que los ciudadanos piden su traslado por razones de seguridad, eficiencia, economía y técnica, por cuanto dichas redes se encuentran cercanas a terrazas y ventanas, como se acreditó en el estudio técnico practicado en primera instancia.

³⁹ Visible a folio 841 del Cuaderno del Tribunal.

⁴⁰ Visible a folio 841 (vuelto) *ibidem*.



Con base en todo lo anterior, solicitó se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se denieguen las pretensiones de la demanda.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. A través de memorial radicado el 20 de mayo de 2016, la sociedad **Codensa S.A. E.S.P.** recorrió el respectivo traslado bajo los argumentos que pasan a sintetizarse⁴¹:

Manifestó que la sentencia de primera instancia acertó al concluir que el Municipio de Soacha omitió la etapa de concertación, que era requisito indispensable para la expedición del Acuerdo 21 de 2008. En concreto, aseveró que el dictamen pericial había advertido que no existían (i) soportes de los estudios de factibilidad técnica del proyecto de subterranización, (ii) actas de la concertación previa con las empresas de servicios públicos, comunidades, juntas de acción comunal, empresas privadas, veedurías ciudadanas y gremios, ni (iii) documentos que demostraran la aprobación del acuerdo enjuiciado por parte del Consejo Territorial de Planeación, de los Consejos de Gobierno o de la autoridad ambiental.

Bajo ese entendido, aseguró que el Municipio de Soacha había incumplido lo ordenado por la Ley 388 de 1997, en lo relacionado con las instancias de concertación y de consulta, de forma que desconoció el derecho de participación ciudadana. Resaltó que, con dicha omisión, fue afectado también el derecho a la propiedad privada, en tanto que, para subterranizar las redes, es necesario contar la aprobación de los ciudadanos, dado que la conexión de las acometidas desde la red a cada inmueble, conforme con la Ley 142 de 1994, es responsabilidad de los usuarios.

Afirmó que las redes energizadas que son establecidas de forma subterránea suelen ser objeto de vandalismo, toda vez que su ubicación facilita que sean hurtadas.

Puso de presente que en la actualidad las redes aéreas están diseñadas para que los usuarios se conecten al servicio desde el segundo o tercer piso, sin que se afecte el primero, y que, al subterranizar las redes, se afectan las acometidas en todos los inmuebles en su primera planta, aspecto que también fue omitido por el acto

⁴¹ Visible a folios 25 a 27 del Cuaderno de Apelación.



censurado. Advirtió que tampoco se dijo nada con relación a que los transformadores pueden ser sumergidos solo por tres (3) o cuatro (4) horas.

Dijo que, como, para la expedición del acto enjuiciado, no se realizaron los estudios técnicos necesarios ni los planos de las demás redes de servicios públicos, no se previó en qué lugar se haría el trazado de la red de energía subterránea, lo que *“implicaría romper todo el municipio para verificar por dónde va el gas y demás servicios públicos, circunstancias que hacen inaplicable técnicamente la subterranización”*⁴².

Aseveró que, pese a que la subterranización de las redes necesariamente impacta las tarifas, sobre el particular no se llevó a cabo el trámite concertación con la ciudadanía. En ese sentido, dijo que debía tenerse en cuenta que gran parte de la población del Municipio de Soacha es vulnerable, dadas sus condiciones de desplazamiento, y que los comerciantes se verán obligados a pagar una contribución con una tarifa más elevada.

Señaló que la subterranización de redes requiere de un terreno plano y con cierta inclinación; no obstante, el Acuerdo enjuiciado no advirtió que el Municipio de Soacha es de estructura geográfica montañosa y cuenta en su parte alta con una zona rocosa, circunstancia que impediría dicha actividad.

Concluyó que tampoco se tuvo en cuenta que una eventual subterranización de las redes contribuiría a legalizar las invasiones y demás predios ilegales. Anotó que la recuperación del espacio público y la planeación son obligaciones de las autoridades municipales.

5.2. Mediante escrito del 25 de mayo de 2016, **ETB S.A. E.S.P.** manifestó estar de acuerdo con las razones esbozadas por el Tribunal para declarar la nulidad del acto demandado. Sin embargo, expresó que, en caso de que esta Corporación acoja los reproches expuestos en la alzada, se deberán estudiar los demás cargos de la demandada, toda vez que el Tribunal únicamente definió el relativo a la expedición irregular por razones de economía procesal⁴³.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Visible a folio 28 *ibidem.*



5.3. En memorial del 1º de junio de 2016, el **Municipio de Soacha** pidió que se revoque la sentencia de primera instancia, por las siguientes razones⁴⁴:

Afirmó que corresponde al Estado velar por integralidad de los servicios públicos y por su destinación al uso común, conforme con lo precisado en el artículo 82 de la Constitución Política. Sostuvo que el artículo 313 *ibidem* determinó que, entre las funciones de los concejos, se encuentra la de reglamentar los usos del suelo.

Bajo ese entendido, expresó que corresponde a los alcaldes velar por que se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público. Y que es potestad de los concejos la expedición de la normativa tendiente a la organización, planeación, descontaminación, prevención de riesgos y desastres, en lo concerniente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Aseveró que la sentencia controvertida omitió analizar los numerosos oficios y citaciones que fueron remitidos a la empresa actora, que dan cuenta de que ese Municipio intentó hacerla partícipe de la iniciativa.

Resaltó que la decisión acusada se profirió debido a las numerosas acciones populares que fueron impulsadas por los habitantes del Municipio de Soacha, en las que se perseguía la reubicación de postes, redes eléctricas y acometidas con fundamento en los principios de seguridad, economía y eficiencia. Particularmente, señaló que, dentro de la acción popular con radicado 11001 33 331 0036 **2009 00202** 00, el Juzgado Catorce Administrativo en Descongestión del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 30 de septiembre de 2014, accedió a la protección de los derechos colectivos invocados y ordenó a ese ente territorial revisar las disposiciones del Acuerdo 21 del 21 de mayo de 2008 e iniciar su aplicación, conminando a las empresas prestadoras de servicios públicos a su cumplimiento. Añadió que dicha providencia se encuentra surtiendo el trámite de apelación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

⁴⁴ Visible a folios 58 a 60 *ibidem*



La **Agencia del Ministerio Público Delegada para la Conciliación Administrativa** rindió concepto mediante memorial radicado en la Secretaría de esta Sección el 16 de junio de 2016⁴⁵, en el que expuso los siguientes argumentos:

Tras aludir a los artículos 1 y 2 de la Ley 902 de 2004, advirtió que el Acuerdo censurado no tuvo en cuenta la revisión general ni la iniciativa del Alcalde para modificar el POT del Municipio de Soacha, adoptado en el Acuerdo 046 de 2000.

Con fundamento en el numeral 4º del artículo 9 del Decreto 879 de 1998, anotó que el Acuerdo 21 de 2008, demandado, fue expedido de manera irregular, pues contiene normas urbanísticas de nivel estructural que solo podían ser adoptadas como revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha, adoptado a través del Acuerdo 046 de 2000, o mediante iniciativa del alcalde, presupuestos que no se cumplieron.

Respecto del cargo de violación de normas superiores, afirmó que los fundamentos que sirvieron para la expedición del acto cuestionado no son los que le dan origen. Es decir que, a su juicio, la autoridad municipal, al escoger las normas que daban sustento a la decisión impugnada, desconoció el orden jurídico aplicable en materia de ordenamiento territorial y de servicios públicos, por cuanto su aplicación produce una modificación al POT de Soacha.

En relación con el cargo de violación al derecho al debido proceso, se refirió a los artículos 4, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997, para concluir que el Municipio de Soacha debió establecer la formulación y concertación del acto enjuiciado a todos los interesados, convocando a las organizaciones cívicas reconocidas de los barrios o veredas, mediante los mecanismos democráticos que aseguran la representatividad de los elegidos, los cuales podrán transmitir y poner a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan de ordenamiento territorial.

⁴⁵ Visible a folios 63 a 77 *ibidem*



Advirtió que el acto enjuiciado omitió el procedimiento definido para las acciones urbanísticas, *“teniendo en cuenta que debían ser contenidas o autorizadas antes de la participación democrática que aprobaría en el Plan de Ordenamiento Territorial, toda vez que debió desarrollar la concertación en cada una de las etapas”*⁴⁶.

Sostuvo que el acto censurado no acató los requisitos de los artículos 4, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997, toda vez que el Municipio accionado, antes de la presentación del acuerdo demandado, debía: (i) garantizar la participación ciudadana en las fases de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación, (ii) convocar públicamente a los ciudadanos interesados en discutir el POT, (iii) publicar los antecedentes del proyecto, y (iv) recibir observaciones producto de la participación democrática a efectos de que pudieran ser discutidos por parte de los ciudadanos que podrían beneficiarse o perjudicarse con el mismo.

Concluyó que la expedición del acto enjuiciado vulneró el derecho al debido proceso, dado que no se efectuó la concertación contenida en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, la cual tiene como objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social, relacionados con el ordenamiento territorial, como ordena el artículo 2^o *ibidem*.

VII. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes.

VIII. CONSIDERACIONES

8.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena

⁴⁶ Visible a folio 76 *ibidem*.



de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

8.2. Hechos

8.2.1. Mediante Decreto 200 del 9 de mayo de 2008, el Alcalde de Soacha convocó al Concejo de ese Municipio a sesiones extraordinarias para el día 15 del mismo mes y año con la finalidad de tramitar, entre otros, el proyecto de acto administrativo que aquí se cuestiona.

8.2.2. El Concejo de Soacha expidió el Acuerdo 21 de 31 de mayo de 2008, en el que incluyó disposiciones que tienen incidencia en el uso del espacio público y las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

8.2.3. El acto no fue expedido como revisión del plan de ordenamiento territorial del Municipio de Soacha, adoptado mediante el Acuerdo 046 de 2000, ni por razones de excepcional interés público, fuerza mayor o caso fortuito. En ese sentido, no se agotaron las instancias de concertación y participación consagradas en la Ley 388 de 1997.

8.2.4. Mediante oficio OAJ 533 – 2010 del 3 de mayo de 2010, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Soacha manifestó al representante legal de Codensa S.A. E.S.P. que *“en ningún momento el Acuerdo 21 de 2008 (...) está revisando o modificando el POT de este Municipio, por lo que no se hace necesario (sic) la aplicación del artículo 7 del decreto 4002 de 2001, ni los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997”*⁴⁷.

8.3. Planteamiento

De lo expuesto en el recurso de apelación y en la sentencia recurrida, la Sala observa que hay coincidencia en que el Acuerdo 021 del 31 de mayo de 2008 (acusado), expedido por el Concejo del Municipio de Soacha, contiene normas que regulan el

⁴⁷ Folio 4 del cuaderno de anexos No 1.



espacio público y determinan directrices relacionadas con la infraestructura y prestación de servicios públicos en su jurisdicción. También presentan conformidad en que dicha decisión no se sujetó al trámite de modificación o revisión del POT correspondiente, y en esa medida, los dos extremos aceptan que ninguna de las etapas previstas para tal trámite se surtió para su expedición.

La controversia entonces subyace en precisar si era necesario adelantar el mencionado procedimiento para emitir el acto que aquí se cuestiona, pues, para el ente territorial, el Acuerdo enjuiciado no comporta una modificación del POT sino una acción urbanística que se justifica en el artículo 82 Superior, en el exhorto que sobre el particular se encuentra en el Acuerdo 046 de 2000, y en motivos de interés general, tales como la protección de los derechos colectivos de sus habitantes que no son susceptibles de someterse a negociación y, por ende, los procesos de concertación y participación que echó de menos el Juzgador de Primera Instancia no eran viables, a pesar de que los mismos se llevaron a cabo cuando se convocó a Codensa al trámite respectivo; entre tanto, para el Tribunal, la adopción de las medidas incorporadas en la decisión impugnada pueden ser connotadas como actuaciones urbanísticas que regulan el uso del suelo y que, dado que se refieren al espacio público y a la construcción de infraestructura de servicios públicos, las mismas son de orden “estructural”, todo lo cual, a su vez, determina que deban ser canalizadas a través de Acuerdos que revisen el POT. En consecuencia, para el *a quo* debió acometerse el agotamiento de cada una de las etapas que implicaban la modificación de esa herramienta de ordenación del territorio.

8.4. Las acciones urbanísticas del Acuerdo 21 de 2008, emitido por el Municipio de Soacha

Vistas así las cosas, la Sala abordará el análisis del asunto trayendo a colación una síntesis de las disposiciones contenidas en el acto demandado.

8.4.1. En efecto, el Acuerdo 21 de 2008 incluye normativas relacionadas con la descongestión y descontaminación del espacio público del Municipio de Soacha. Como medidas para lograr esa finalidad, contiene regulaciones sobre las redes de servicios públicos domiciliarios.



En concreto, el artículo 2 dispuso que las empresas prestadoras, los concesionarios y los propietarios de las redes de servicios públicos existentes en el espacio público debían proceder, por su cuenta, a reubicar los postes, las estructuras y los diferentes elementos, para permitir y optimizar el libre desplazamiento ciudadano, ubicando de forma ortogonal o perpendicular las acometidas domiciliarias.

En tal sentido, el artículo 4 ordenó a dichos sujetos presentar a la Administración un programa de manejo y disposición subterránea de las redes de servicios públicos y un programa de intervención física del espacio público.

Las anteriores medidas son complementarias del “*Programa de Manejo, Ordenamiento y Subterranización de Redes en el Espacio Público*”, adoptado en el Capítulo II del acto demandado, en el cual, el artículo 20 otorgó a las empresas prestadoras, los concesionarios y los gestores de servicios públicos “*un primer plazo de diez (10) años para Subterranizar como mínimo el 20%, un segundo plazo de 10 años para subterranizar el siguiente 20%, un tercer plazo de 10 años para subterranizar otro 20% un cuarto plazo de 10 años para subterranizar otro 20 % y un quinto plazo de 10 años para subterranizar el porcentaje restante, meta que incluye el 100% del cableado sobre el sistema vial y sobre los componentes del espacio público construido meta de 50 años que incluye para el 100% del cableado sobre la malla vial arterial y principal y complementaria*”.

El artículo 5, a su vez, ordenó la reubicación de los postes, de manera que se garantice el libre desplazamiento de los ciudadanos, mientras se disponen las redes de forma subterránea. Para ese efecto, autorizó a compartir o prestar servidumbres para la instalación de redes aéreas, en los términos del artículo 30 de la Ley 143 de 1994⁴⁸, también disponiendo las acometidas de forma ortogonal o perpendicular.

Luego, la norma demandada impuso varias condiciones a los futuros proyectos urbanísticos del municipio. Esto es: (i) artículo 6 prohibió la instalación de nuevos postes o elementos de redes aéreas en las zonas de conservación histórica de la malla

⁴⁸ “**Artículo 30.** Las empresas propietarias de redes de interconexión, transmisión y distribución permitirán la conexión y acceso de las empresas eléctricas, de otros agentes generadores y de los usuarios que lo soliciten, previo el cumplimiento de las normas que rijan el servicio y el pago de las retribuciones que correspondan.
Estas empresas podrán prestar el servicio de servidumbre para telecomunicaciones”.



vial principal y complementaria, (ii) el artículo 11 condicionó la adopción nuevos desarrollos urbanos a que las redes de distribución y las acometidas se hagan de forma subterránea, (iii) el artículo 12 impidió, por un término de cinco (5) años, la intervención de las zonas en las que se hubiere logrado la recuperación del espacio público como consecuencia de la disposición subterránea de las redes de servicios públicos, (iv) el artículo 15 condicionó la adopción de nuevos desarrollos urbanos a que las acometidas se dispongan de manera subterránea, (v) el artículo 17 condicionó la instalación de infraestructura de servicios públicos en las zonas urbanas a que no se incremente el número de postes y a que no se produzca contaminación visual o alteración del orden aéreo o subterráneo en el espacio público, y (vi) el artículo 19 condicionó la instalación de elementos complementarios a las redes de servicios públicos a que se haga de forma subterránea o superficial, siempre y cuando no incluyan elementos adicionales en la superficie.

8.4.2. De acuerdo con lo planteado, la Sala deberá determinar si la acción urbanística emitida por el Concejo de un Municipio, consistente en la orden de reubicar los postes, las estructuras y los diferentes elementos para permitir y optimizar el libre desplazamiento ciudadano, ubicando de forma ortogonal o perpendicular las acometidas domiciliarias y de modificar la ubicación de redes aéreas de servicios públicos, así como la orden de subterranización paulatina de las redes de servicios públicos existentes en el espacio público por cuenta de las empresas prestadoras, los concesionarios y los propietarios de las redes de servicios públicos, se enmarca en una de acción urbanística estructural.

Si la respuesta al anterior interrogante es afirmativa, deberá entonces dilucidarse si este tipo de acción debía tramitarse a través del procedimiento de revisión del POT, y de ser ello así, si es nulo por expedición irregular el acto administrativo que ordena las mencionadas actividades por no adelantar el citado trámite.

Responder tal cuestión impone referir el marco normativo aplicable; veamos:

8.4.2.1. El artículo 313, numeral 7º, de la Constitución Política, establece la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:



(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”

Tal disposición fue objeto de desarrollo a través de la expedición de la Ley 388 de 1997⁴⁹, pues se expidió previendo, entre otros objetivos, los 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:

“Artículo 1º.- Objetivos. *La presente Ley tiene por objetivos:*

(...)

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.” (Subrayas de la Sala).

De acuerdo con el artículo 3, numerales 1º y 2º, de la misma Ley, el ordenamiento del territorio es una función pública que busca que los habitantes tengan acceso a las vías públicas, a la infraestructura de transporte y demás espacios públicos, así como atender el proceso de cambio en el uso del suelo y su adecuación al interés común:

“Artículo 3º.- Función pública del urbanismo. *El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:*

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social

⁴⁹ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.



de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible”. (Subrayas de la Sala).

El artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio municipal y distrital así:

“Artículo 5o. Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de 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”. (Subrayas de la Sala).

Entonces, el ordenamiento del territorio de los municipios y distritos corresponde a un conjunto de acciones concertadas, cuya realización se encuentra en cabeza de esas entidades en virtud de la función pública que tienen a cargo, que buscan otorgar mecanismos que orienten el desarrollo del territorio y regular el espacio, armonizando las estrategias de desarrollo socioeconómico con la defensa del medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

8.4.2.2. Pues bien, el medio para alcanzar los propósitos trazados se encuentra en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, que definió la acción urbanística como la manera de materializar la función pública de ordenamiento del territorio a través de las decisiones administrativas y las actuaciones relacionadas con los usos del suelo⁵⁰:

“Artículo 8. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

⁵⁰ Este artículo fue adicionado por el artículo 192 de la Ley 1450 de 2011 y modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021. Por lo tanto, se cita la versión que estaba vigente al momento de la expedición del acto demandado.



(...)

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

(...)

Parágrafo. Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley. (Subrayas de la Sala).

De acuerdo con lo anterior, algunas de las acciones urbanísticas que la Ley 388 de 1997 contempló son la localización y señalización de las características de la infraestructura para los servicios públicos domiciliarios y la realización de obras de infraestructura para dichos servicios. Además, a título enunciativo, enlistó algunas acciones urbanísticas, y aclaró que estas, en todo caso, deben estar contenidas o autorizadas en los **planes de ordenamiento territorial**.

El artículo 9 *ibidem* define dicho plan de la siguiente manera:

“Artículo 9º. Plan de ordenamiento territorial. *El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.*

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 388 de 1997, el plan de ordenamiento territorial debe incluir los componentes general, urbano y rural, siendo los dos primeros, que interesan al caso, definidos como los objetivos, las estrategias y el contenido estructural a largo plazo y las políticas y acciones para la administración del espacio físico urbano, respectivamente; veamos:

“Artículo 11. Componentes de los planes de ordenamiento territorial. *Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:*

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.



3. *El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo*". (Subrayas de la Sala).

Por otra parte, el artículo 15 de la Ley bajo estudio, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, señala que las normas urbanísticas contenidas en los planes de ordenamiento territorial están jerarquizadas en: (i) normas urbanísticas estructurales, (ii) normas urbanísticas generales, y (iii) normas complementarias, y que éstas deben establecer el procedimiento para su revisión, ajuste o modificación. De igual manera, dice cómo debe producirse la modificación de las normas urbanísticas:

“Artículo 15. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

(...)

1. Normas urbanísticas estructurales

*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas **en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano**. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, **y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados**. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:*

(...)

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

(...)

2. Normas urbanísticas generales



Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

(...)

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

(...)

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

(...)

3. Normas complementarias". (Subrayas y negritas de la Sala).

En atención a lo dispuesto en el artículo 12 *ibidem*, el contenido estructural del componente general de los planes de ordenamiento territorial debe incluir la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, identificando la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios:

"Artículo 12. Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

(...)

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1º de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. (...)". (Subrayas de la Sala).



El artículo 9 del Decreto 879 de 1998⁵¹ establece que el contenido estructural del componente general del plan de ordenamiento territorial debe incluir los planes maestros de servicios públicos. El párrafo de esta disposición señala que las decisiones que afecten dicho contenido son normas urbanísticas estructurales y, al igual que el numeral 1º del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, ya citado, advierte que éstas solo pueden ser modificadas con motivo de la revisión general del plan de ordenamiento territorial o, excepcionalmente, por iniciativa del alcalde, previa demostración de la existencia de cambios en las circunstancias del municipio que así lo ameriten:

“Artículo 9º.- El componente general. El componente general del plan comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes.

El componente general deberá señalar en primera instancia los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, lo cual incluye, entre otros, las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; la definición de acciones estrategias para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el plan de desarrollo, y las políticas de largo plazo para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales.

Esta división se materializa en el contenido estructural, que define:

(...)

4º La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, expresados en los planes de ocupación del suelo, el plan vial y de transporte, el plan de vivienda social, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio público.

(...)

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”.
(Negritas y subrayas de la Sala).

El artículo 13 de la Ley 388 de 1997 dice que el componente urbano del plan es el que consagra las disposiciones sobre el espacio clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, y que éste debe regular la disponibilidad de las redes primarias y

⁵¹ “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial”.



secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo:

“Artículo 13. Componente urbano del plan de ordenamiento. *El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:*

1. *Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las provisiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.*

2. *La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.*

(...)

11. *La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente ley. (Subrayas de la Sala).*

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 879 de 1998 señala que el componente urbano debe contener la localización y dimensionamiento de la infraestructura para las redes primarias y secundarias de servicios públicos en el corto y mediano plazo:

“Artículo 10º.- El componente urbano. *El componente urbano se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana. Integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y está insertado y supeditado al componente general del plan.*

En lo que se refiere a suelo urbano y áreas de expansión urbana, este componente deberá contener por lo menos, los siguientes elementos:

1. *Las políticas a mediano y corto plazo sobre uso y ocupación, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general.*

2. *La localización y dimensionamiento de la infraestructura para: el sistema vial y de transporte, previendo la adecuada intercomunicación del conjunto de las áreas urbanas y su ampliación a las zonas de expansión; las redes primarias y secundarias de servicios públicos en el corto y mediano plazo; los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas; y las cesiones urbanísticas gratuitas para todas las anteriores.*

(...)



6° *Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, y los parámetros para la identificación y declaración de inmuebles y terrenos de desarrollo y construcción prioritaria*". (Subrayas de la Sala).

De conformidad con las disposiciones citadas, las normas urbanísticas *estructurales* son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas: (i) en el componente general, y (ii) en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano del plan⁵².

En tal sentido, se consideran normas *estructurales del componente general* de los POT: (i) las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de servicios públicos⁵³, así como (ii) la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, (iii) la identificación de la naturaleza de las infraestructuras⁵⁴, (iv) las reglas sobre las redes de comunicación y servicios, y (v) los planes maestros de servicios públicos⁵⁵.

Asimismo, son normas *estructurales del componente urbano* de los planes de ordenamiento territorial las que regulan: (i) la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo⁵⁶, y (ii) la localización y dimensionamiento de la infraestructura para las redes primarias y secundarias de servicios públicos, también en el corto y mediano plazo⁵⁷.

Valga señalar, además, que las normas sobre las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios forman parte de las normas de jerarquía general del componente urbano⁵⁸.

8.4.2.3. Bajo tal perspectiva, para la Sala es claro que las medidas adoptadas en el Acuerdo 21 de 2008 corresponden a las acciones urbanísticas consagradas en los

⁵² Artículo 15, numeral 1°, de la Ley 388 de 1997.

⁵³ Artículo 15, numeral 1.2, *ibidem*.

⁵⁴ Artículo 12, numeral 2°, *ibidem*.

⁵⁵ Artículo 9, numeral 4°, del Decreto 879 de 1998.

⁵⁶ Artículo 13, numeral 2°, *ibidem*.

⁵⁷ Artículo 10, numeral 2°, del Decreto 879 de 1998.

⁵⁸ Artículo 15, numeral 2.5, de la Ley 388 de 1997.



numerales 2⁵⁹ y 9⁶⁰ del artículo 8 de la Ley 388 de 1997, pues señalan las características de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios y establecen los parámetros para la ejecución de obras de infraestructura de dichos servicios, así como de los equipamientos públicos.

En el mismo sentido, la Sala estima que las disposiciones del acto demandado son normas urbanísticas estructurales, como quiera que buscan asegurar la consecución de los objetivos y las estrategias que corresponden al componente general y a las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano⁶¹ de los planes de ordenamiento territorial.

En particular, los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 11, 12, 17 y 19 del Acuerdo 21 de 2008 contienen normas correspondientes al *contenido estructural del componente general* de los planes de ordenamiento territorial, pues reservaron áreas para la construcción de redes primarias de servicios públicos⁶², cuando, con el ánimo de privilegiar la libre movilidad de la ciudadanía y de reducir la contaminación visual, ordenaron ubicar subterráneamente las redes de servicios públicos existentes en el espacio público, de manera progresiva y en un plazo máximo de cincuenta (50) años, por lo que es claro que se trata de disposiciones orientadas a conseguir la estructura intraurbana que la Administración se propuso alcanzar a largo plazo⁶³.

Además, es claro que el acto demandado identifica la naturaleza de las infraestructuras de servicios públicos que se deben adoptar en el Municipio⁶⁴, así como las reglas sobre las redes de comunicación y servicios y, en últimas, contiene elementos de lo que debió ser un plan maestro de servicios públicos⁶⁵.

Asimismo, la Sala advierte que el acto contiene normas que corresponden al *contenido*

⁵⁹ “2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos”.

⁶⁰ “9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes”.

⁶¹ Artículo 15, numeral 1º, de la Ley 388 de 1997.

⁶² Artículo 15, numeral 1.2, *ibidem*.

⁶³ Artículo 12, numeral 2º, *ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Artículo 9, numeral 4º, del Decreto 879 de 1998.



estructural del componente urbano de los planes de ordenamiento territorial, pues regulan la disponibilidad⁶⁶, la localización y el dimensionamiento de la infraestructura de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo⁶⁷. En particular, porque disponen la subterranización de las redes primarias y la manera en que deben ser instaladas las acometidas, las cuales forman parte de las redes secundarias⁶⁸ y se encuentran definidas por el artículo 14 de la norma demandada como *“la derivación de la red local del servicio respectivo, que llega hasta el registro de corte del inmueble”*.

8.4.3. Vistas así las cosas, encuentra esta Corporación que el Tribunal decidió conforme a lo que dispone el orden jurídico, cuando connotó las medidas dispuestas en el acto acusado como acciones urbanísticas estructurales, aunado a que, como ya quedó explicado, algunas de ellas se enmarcan también como urbanísticas generales.

También se desprende de lo dicho que, de conformidad con lo estatuido en el párrafo del artículo 8, el numeral 11 del artículo 13 y el numeral 1 del artículo 15, todos de la Ley 388 de 1997, así como lo establecido en el artículo 9 del Decreto 879 de 1998, la manera para autorizar esas acción urbanísticas es a través de su inclusión en el POT y que su modificación debe, de manera imperativa, efectuarse a través del procedimiento para la revisión general del POT o a iniciativa del Alcalde, siempre que demuestre por medio de estudios técnicos la necesidad de llevarlo a cabo.

Siendo ello así, también coincide la Sala en este aspecto con el *a quo* cuando indicó que la expedición del Acuerdo 21 de 2008 debió canalizarse a través de esos

⁶⁶ Artículo 13, numeral 2º, *ibidem*.

⁶⁷ Artículo 10, numeral 2º, del Decreto 879 de 1998.

⁶⁸ Al respecto, es válido tener en cuenta la definición que de redes secundarias y primarias contiene el artículo 2.3.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”*:

“Artículo 2.3.1.1.1. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

5. Red de distribución, red local o red secundaria de acueducto. Es el conjunto de tuberías, accesorios, estructura y equipos que conducen el agua desde la red matriz o primaria hasta las acometidas domiciliarias del respectivo proyecto urbanístico. Su diseño y construcción corresponde a los urbanizadores.

6. Red matriz o red primaria de acueducto. Es el conjunto de tuberías, accesorios, estructuras y equipos que conducen el agua potable desde las plantas de tratamiento o tanques hasta las redes de distribución local o secundaria.

Su diseño, construcción y mantenimiento estará a cargo del prestador del servicio quien deberá recuperar su inversión a través de tarifas de servicios públicos”.



procedimientos, circunstancia que permite desestimar el argumento aducido por el ente territorial en la alzada cuando indicó que ello no era necesario.

En tal contexto, pasa la Sala a analizar si, a pesar de no haberse adelantado el trámite de revisión general del POT para la incorporación de acciones urbanísticas estructurales y generales, como las contenidas en el acto demandado, se cumplieron, como lo señala el memorialista, con las instancias de participación y concertación, lo cual conduce a ilustrar sobre el procedimiento que debe agotarse para ese efecto.

8.5. Las revisiones de los planes de ordenamiento territorial y sus periodos de vigencia

8.5.1. El artículo 28⁶⁹ de la Ley 388 de 1997 establece:

“Artículo 28. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del 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.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

⁶⁹ Este artículo fue modificado por la Ley 902 de 2004 y por el Decreto Ley 2106 de 2019. Se cita la versión que estaba vigente al momento de la expedición del acto demandado.



No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.” (Subrayas de la Sala).

De la lectura de la anotada disposición se desprende que los planes de ordenamiento territorial deben definir la vigencia de sus contenidos y las condiciones que ameritan su revisión. Para ello, las autoridades se encuentran obligadas a tener en cuenta que el contenido **estructural** tiene vigencia de largo plazo, esto es, mínimo de tres (3) períodos constitucionales de alcalde, y que la revisión puede emprenderse durante el inicio de un nuevo período constitucional de la administración municipal o distrital. En todo caso, estas revisiones están sometidas al mismo procedimiento que se aplica para la aprobación de los planes, y deben sustentarse en las previsiones sobre la población urbana o en la necesidad de ejecutar proyectos de impacto en materia de infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana.

Ahora, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003⁷⁰ dispuso que los concejos municipales y distritales, por iniciativa de los alcaldes, pueden revisar y hacer ajustes a los planes de ordenamiento territorial, y que si no los aprueban en un plazo de noventa (90) días calendario, el alcalde puede emitirlos por decreto:

“Artículo 12. *Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.*

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

El artículo 1 del Decreto 2079 de 2003⁷¹, que reglamentó la norma legal precitada, estableció:

⁷⁰ “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”.

⁷¹ “Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003”.



“Artículo 1°. Procedimiento para aprobar las revisiones. Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios”. (Subrayas de la Sala).

Es decir, que el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 habilitó la modificación de los planes de ordenamiento territorial ya adoptados, siempre que se presenten las condiciones consagradas en la Ley 388 de 1997, esto es, que se sustenten en motivos y estudios técnicos, caso en el cual, de todos modos, deberán acogerse los requisitos y procedimientos previstos en los artículos 24 y 25 *ibidem*.

Pues bien, el artículo 24 *ibidem* prevé una instancia de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana dentro del trámite de formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial, así:

“Artículo 24. Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

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

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

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración



del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

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

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

Parágrafo. *La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación". (Subrayas de la Sala).*

De acuerdo con lo anotado, el alcalde, antes de presentar el proyecto de plan de ordenamiento territorial al concejo, es responsable de que se surta el trámite de concertación interinstitucional y consulta ciudadana. En ese procedimiento, el proyecto debe ser sometido a consideración y aprobación de: (i) la Corporación Autónoma Regional, solo en lo concerniente a los asuntos ambientales, y su decisión es apelable ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (ii) la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, para el caso de los municipios que formen parte de áreas metropolitanas y (iii) el Consejo Territorial de Planeación.

Mientras el proyecto es revisado por esas autoridades, se deben solicitar opiniones a los gremios económicos y a las agremiaciones profesionales y se deben realizar convocatorias públicas para la discusión del plan. Además, se deben exponer los documentos básicos del plan en sitios accesibles a todos los interesados, de manera que se garantice su conocimiento masivo. De la misma manera, se deben poner en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de la misma ley y recoger las recomendaciones y observaciones que se presenten, las cuales deben ser evaluadas por la administración.



Luego, de conformidad con lo consagrado en el artículo 25 *ibidem*, surtida la etapa de concertación interinstitucional y de participación democrática, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación, el alcalde debe poner el proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo:

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

Al respecto, el artículo 28 del Decreto 879 de 1998⁷² dispuso que el medio para alcanzar la participación comunitaria lo era el procedimiento de concertación de que tratan los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997:

“Artículo 28º.- Procedimientos. Para asegurar la participación comunal en el ordenamiento territorial, para la concertación y consulta del Plan y para la aprobación del plan de Ordenamiento Territorial, se seguirá lo dispuesto por los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997”.

Ahora, lo dicho debe entenderse comprendido en las actividades reguladas en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 que señala cuáles son los procesos de concertación que orientan las acciones urbanísticas; veamos:

“Artículo 4o. Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o

⁷² “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial”.



revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos”.

En efecto, para el cumplimiento de las actividades que conforman la acción urbanística⁷³, los municipios deben fomentar la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación democrática de los pobladores y sus organizaciones. En tal sentido, señala 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.

No debe dejarse de lado que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999⁷⁴ prescribió que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, los concejos celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto⁷⁵ previo al estudio y análisis del plan de ordenamiento territorial:

“Artículo 2. 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” (Subrayas de la Sala).

El artículo 81 de la Ley 134 de 1994 señala que *“en cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva”.*

En este punto es oportuno traer a colación la sentencia C-192 de 2016⁷⁶, en la que la Corte Constitucional se pronunció en relación con los procesos de formación y variación de los actos que afectan los usos del suelo, así:

⁷³ La cual se encuentra definida por el artículo 8 de la misma ley.

⁷⁴ “Por la cual se modifica la Ley 388 1997”.

⁷⁵ El cabildo abierto, como mecanismo de participación ciudadana, fue definido en el artículo 9 de la Ley 134 de 1994, que reza: “Artículo 9º. Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”.

⁷⁶ Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



“La importancia de las reglas del uso del suelo en la delimitación del alcance del derecho de propiedad y, en particular, de la facultad de usar los bienes inmuebles, por un lado, y la trascendencia de la planeación urbana mediante la adopción y aplicación de instrumentos que permitan asegurar un desarrollo armónico de las ciudades, por otro, impone concluir que a pesar de que no existe un derecho a la intangibilidad o permanencia indefinida de las normas que disciplinan los usos del suelo, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo, respeten estrictamente las reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común (arts. 1º, 58 y 82).

El referido derecho a que las decisiones emitidas por las autoridades nacionales o territoriales, según el caso, que impliquen la modificación de los usos del suelo y que puedan afectar a licenciarios y propietarios, se ajusten a las normas vigentes y sean debidamente motivadas, constituye un desarrollo directo de la cláusula de Estado Social (art. 1º), del principio de legalidad (art. 6º) y de los principios de transparencia y publicidad que rigen la actuación de las autoridades públicas (art. 209).

Esta garantía impone que la aprobación y modificación de las normas relativas a los usos del suelo en los POTD satisfagan las condiciones previstas para ello. Luego, si esas decisiones tienen la capacidad de alterar las manifestaciones centrales del derecho a la propiedad en tanto pueden llegar a afectar contenidos fundamentales de las facultades bajo las cuales se ejercita, deberá asegurarse su estricta sujeción a las normas superiores y, por ello, considerando el régimen jurídico vigente, las autoridades competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales, han de actuar teniendo en cuenta (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POTD y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificatorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997).

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.

En el mismo sentido el numeral 4º del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 indica, en su redacción vigente, que “las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macro proyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el



ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.” Así las cosas, decisiones que se adoptan en esta materia si bien tienen componentes políticos vinculados a la manera en que se comprende la organización del territorio y la relación de cada uno de sus elementos, no pueden ser caprichosas, inmotivadas o apoyadas en intereses particulares”. (Subrayas de la Sala).

De acuerdo con lo anterior, los planes de ordenamiento territorial inciden en el derecho de propiedad, en la planeación urbana y en el desarrollo armónico de las ciudades. Por ello, si bien éstos no son inmodificables, para su variación, deben respetarse los procedimientos democráticos consagrados en las normas superiores que los rigen, y, especialmente, deben motivarse en razones vinculadas al interés público. Lo anterior, como manifestación del Estado Social de Derecho, del principio de legalidad y de los principios de transparencia y publicidad que rigen la actuación de las autoridades.

Esta Corporación, en sentencia del 6 de marzo de 2003⁷⁷, señaló que *“las instancias de participación de la comunidad y de los gremios en los estudios, debates y discusión de los Planes de Ordenamiento Territorial, se constituyen en etapa fundamental por tratarse de un asunto que concierne a toda la comunidad, participación democrática que constituye un derecho constitucionalmente reconocido”*.

Asimismo, en la sentencia del 5 de abril de 2018⁷⁸, la Sección Quinta sostuvo que el incumplimiento del procedimiento de concertación y consulta ciudadana vicia de nulidad los actos que modifican excepcionalmente el plan de ordenamiento territorial, pues su omisión constituye una irregularidad grave en el proceso de formación del acto administrativo:

“Por su parte, el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004 ‘Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997’ prevé la modificación excepcional de las normas urbanísticas contenidas en el POT, la cual podrá hacerse en cualquier momento a iniciativa del alcalde municipal siempre y cuando estén demostrados técnicamente los motivos que la originan, norma cuyo texto es como se transcribe a continuación: (...)

Con el acto administrativo acusado, el Concejo Municipal de Cogua revisa y ajusta excepcionalmente el PBOT, adoptado mediante el Acuerdo No. 022 de 2000, en razón de la incorporación de nuevas normas urbanísticas por parte del gobierno nacional. De esta manera, el Concejo Municipal de Cogua consideró que el PBOT

⁷⁷ Sección Primera, radicación: 2001-00100-01, consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, radicación: 2004-00388-01, consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.



debía estar ajustado a la reglamentación en referencia, con miras a lograr el desarrollo social, económico y territorial del municipio.

Ahora bien, el artículo 7 antes citado es claro en establecer que las revisiones al POT deben someterse al mismo procedimiento previsto para su aprobación, es decir que, para el caso que se analiza, se deben llevar a cabo las concertaciones interinstitucionales y las consultas a la ciudadanía, para cuyo propósito la administración municipal debe poner en marcha los mecanismos pertinentes dirigidos a lograr la difusión del proyecto de acuerdo.

(...)

Es importante recordar que el derecho de participación democrática se erige como un instrumento para que la ciudadanía se exprese e intervenga en las decisiones que atañen y afectan a todos, con la correlativa responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

(...)

En ese contexto, se arriba a la conclusión de que el procedimiento de socialización a los gremios de la economía y a la comunidad en general para efectos de realizar los ajustes y modificaciones excepcionales al PBOT, constituye un requisito de inexorable cumplimiento para la adopción de la decisión en tal sentido, de tal suerte que su inobservancia presupone una irregularidad insaneable en el proceso de formación del acto administrativo que lo vicia de ilegalidad.

(...)" (Subrayas de la Sala).

8.5.2. Nótese que existe toda una regulación que privilegia los procesos de participación a través de la concertación dada la relevancia de los intereses que están de por medio, pues, como lo dejó en evidencia la Corte Constitucional, los entes territoriales, al regular los usos del suelo, no solamente se encuentran habilitados para alterar el alcance de derechos individuales como el de propiedad, sino que además definen el entorno en el que se desenvuelve la sociedad, lo cual comporta la modificación de derechos que trascienden la esfera personalísima del ciudadano.

Siendo ello así, es preciso que las autoridades territoriales observen con toda atención el procedimiento definido para la revisión del POT, aspecto que el Municipio de Soacha adujo haber agotado cuando, mediante correos electrónicos enviados el 10 y el 13 de mayo de 2008, convocó a Codensa S.A. E.S.P., con el fin de vincularla a la iniciativa y de articular a los implicados, a través de la cooperación y colaboración interadministrativa; no obstante, es palpable que la comunicación del proyecto a una de las entidades que se verían afectadas por la medida no tiene el alcance de suplir todas las obligaciones consagradas en la Ley 388 de 1997.



Como se dijo, las reglas que se establecen en los planes de ordenamiento territorial tienen incidencia sobre el derecho de propiedad, la planeación urbana y el desarrollo de los municipios y distritos. Por tal razón, tanto los actos que los adoptan como los que los modifican deben formarse de acuerdo con los procedimientos de participación democrática establecidos en normas superiores, esto es, mediante la realización de un debate abierto en el que se ponderen los intereses de otras autoridades, de la comunidad y de los gremios, con miras a garantizar, en desarrollo del principio de transparencia, que estén motivados en razones vinculadas al interés público.

En todo caso, vale la pena destacar que en el plenario no obra ninguna prueba de que el proyecto se haya sometido a divulgación y discusión pública. Por el contrario, obra copia del oficio OAJ 533 – 2010 del 3 de mayo de 2010, mediante el cual el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Soacha manifestó al representante legal de Codensa S.A. E.S.P. que *“en ningún momento el Acuerdo 21 de 2008 (...) está revisando o modificando el POT de este Municipio, por lo que no se hace necesario (sic) la aplicación del artículo 7 del decreto 4002 de 2001, ni los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997”*⁷⁹.

En consecuencia, nuevamente encuentra la Sala acorde con el orden jurídico la sentencia emitida por el Tribunal cuando indicó que no se había cumplido con el trámite al que se ha hecho referencia.

8.5.3. Resta ahora por determinar si las razones aducidas por el Municipio para proferir el Acuerdo 21 de 2008, sin que hayan mediado las previsiones de que tratan las disposiciones explicadas previamente, son suficientes para mantener la presunción de legalidad de dicho acto.

La entidad demandada alegó que el Acuerdo acusado se expidió como consecuencia del aumento exponencial de la población del Municipio y de la ocupación de predios sin ningún tipo de planeación ni organización, en los que se prestan los servicios públicos de forma antitécnica y contraria a los parámetros de seguridad y urbanismo, lo que genera contaminación visual, ambiental y del espacio público, por el desorden de postes, estructuras, accesorios, cables y redes eléctricas.

⁷⁹ Folio 4 del cuaderno de anexos No 1.



Esas circunstancias, según la apelante, hacían necesaria la intervención inmediata de la administración municipal, con la finalidad de evitar riesgos para el ambiente y la comunidad. En tal sentido, agregó que el derecho sustancial de los pobladores del Municipio debía primar sobre las formalidades establecidas en dicha normativa; y que la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio implicaría un largo camino que no se compadece con las necesidades urgentes de la población.

Para definir si era procedente la intervención de los usos del suelo sin agotar el procedimiento de participación previsto en el orden legal, dadas las circunstancias de interés general en materia ambiental y de espacio público, es preciso referir el artículo 5 del Decreto 4002 de 2004, “*Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997*”, que establece la revisión de los contenidos de los planes de ordenamiento territorial por iniciativa del alcalde, al inicio del periodo constitucional, siempre que haya culminado la vigencia de cada uno de ellos. Sin embargo, señala que el alcalde puede iniciar, en cualquier momento, el proceso de revisión del plan, por motivos de excepcional interés público, fuerza mayor o caso fortuito:

“Artículo. 5º Revisión de los planes de ordenamiento territorial. *Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes de ordenamiento territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.*

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos planes de ordenamiento territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.

Parágrafo. *Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del plan de ordenamiento las siguientes:*

a) *La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto-Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;*

b) *Los resultados de 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”.* (Subrayas de la Sala).



Esta norma particularmente calificó las circunstancias excepcionales que permiten la modificación del plan de ordenamiento territorial en cualquier tiempo, esto es, la declaratoria de desastre o calamidad pública, por la ocurrencia de desastres de origen natural o causados por la actividad humana, y los estudios detallados sobre amenazas y riesgos.

El artículo 6 *ibidem* contempla la modificación excepcional y en cualquier tiempo de las normas urbanísticas *estructurales* o *generales* de los planes de ordenamiento territorial, siempre que se demuestre técnicamente la existencia de motivos que la justifiquen:

“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. (Negritas y subrayas de la Sala).

El artículo 7 *ibidem* condiciona las anteriores modificaciones al cumplimiento de los trámites consagrados en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. La misma norma señala que, en caso de desastre o calamidad pública, dichos trámites pueden adelantarse paralelamente. Es decir que, incluso en esos casos excepcionales, no se exige el cumplimiento del proceso de concertación, sino que únicamente se permite que se adelante de forma concomitante con los demás trámites necesarios para la formación del acto:

“Artículo. 7º Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del plan de ordenamiento territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes. (Subrayas de la Sala).



De acuerdo con el anterior recuento normativo, la Sala advierte que, para la adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial, bien sea por el inicio del período constitucional del alcalde o en cualquier momento, por razones de excepcional interés público, fuerza mayor o caso fortuito, debe darse cumplimiento a los procedimientos de concertación interinstitucional y de participación democrática consagrados en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Correlato de lo dicho es que los proyectos de actos administrativos que revisen o que de alguna manera modifiquen elementos del plan de ordenamiento territorial deben, vale la pena reiterar, ser sometidos a consideración de la autoridad ambiental, de la Junta Metropolitana y del Consejo Territorial de Planeación; ser dados a conocer de manera masiva a la población; ser sometidos a discusión mediante convocatorias públicas; ser sometidos a las opiniones de los gremios económicos y de las agremiaciones profesionales y ser objeto de los mecanismos de participación comunal. Solo cuando se hayan agotado estos trámites, esto es, surtida la etapa de concertación, el alcalde debe poner el proyecto de acto administrativo en consideración del concejo.

En consecuencia, en los términos del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, antes de expedir el Acuerdo 21 de 2008, era deber del Municipio de Soacha agotar la *“concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”*.

Así las cosas, de acuerdo con el marco jurídico estudiado en esta providencia, las regulaciones contenidas en el Acuerdo 21 de 2008 únicamente podían ser expedidas con ocasión de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha, al inicio del periodo constitucional del alcalde, siempre que hubiere culminado la vigencia del respectivo contenido a modificar o, excepcionalmente, en cualquier tiempo, por razones de interés público, fuerza mayor o caso fortuito, siempre que existieren motivos y estudios técnicos debidamente sustentados⁸⁰, caso en el cual, de todos modos, debían cumplirse los procesos de concertación y consulta; es decir, que debió agotar los trámites consagrados en el artículo 24 de la ley 388 de 1997, antes

⁸⁰ Artículos 28 de la Ley 388 de 1997, 12 de la Ley 810 de 2003, 1 del Decreto 2079 de 2003, y 5, 6 y 7 del Decreto 4002 de 2004.



de presentarlo al concejo para su estudio y expedición, de acuerdo con el artículo 25 *ibidem*.

Sin embargo, el alcalde convocó a sesiones extraordinarias para el 15 de mayo de 2008, con la finalidad de tramitar, entre otros, el proyecto de acto administrativo que aquí se cuestiona, el cual fue expedido el 31 del mismo mes y año, sin que se hubieran agotado los procedimientos de participación democrática aludidos, circunstancia que desdice del contenido normativo que regula ese procedimiento.

En efecto, en observancia de lo previsto en el numeral 4º del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, las revisiones de los planes de ordenamiento territorial justamente deben sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre la población urbana o en la necesidad de ejecutar proyectos de impacto en materia de infraestructura, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana, pues el incremento poblacional y la necesidad de modernizar las estructuras de servicios públicos, lejos de justificar la omisión de las etapas previstas en la ley para la revisión el POT, eran elementos para tener en cuenta en el proceso democrático de formación del acto administrativo.

En consecuencia, es evidente que también por esta razón debe ser confirmado el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

5.4.4. Finalmente, en lo que hace al argumento esgrimido por el demandado cuando indicó que el Acuerdo 21 de 2008 no es una revisión del POT, pues versa sobre las acciones urbanísticas ya contenidas en el Acuerdo 046 de 2000, que había exhortado a las empresas prestadoras de servicios públicos para que se ajustaran a las normas generales sobre planeación y tranquilidad ciudadana, y que éstas tienen la obligación legal de prevenir los riesgos y garantizar un servicio de calidad, razón por la cual, a su juicio, no estaba justificado que la empresa demandante, al ser la dueña de las redes y los postes, se negara a garantizar los derechos que el acto demandado busca proteger, lo que la Sala advierte es que, aun cuando existiere ese exhorto, la vía para canalizar y materializar medidas como las impuestas irregularmente con el Acuerdo demandado, debían ajustarse al procedimiento democrático que define el orden jurídico, diseñado de esa manera dada su envergadura y la incidencia, se reitera,



sobre el derecho de propiedad, la planeación urbana y el desarrollo de los municipios y distritos.

En todo caso, es necesario precisar que, de acuerdo con el numeral 1º del artículo 15 y el numeral 4º del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, reglamentados por el Decreto 4002 de 2004; el párrafo del artículo 9 del Decreto 879 de 1998 y el párrafo del artículo 1 del Decreto 2079 de 2003, para la modificación de las disposiciones *estructurales* de los componentes general y urbano del plan de ordenamiento territorial, incluso en los casos que se tramiten de manera excepcional, por iniciativa del alcalde, fundados en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, debe darse cumplimiento previo a los procedimientos de concertación y consulta ciudadana de que tratan los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, los cuales, vale la pena enfatizar, no son meras formalidades que deban estar por debajo de otros fines. Todo lo contrario, tales preceptivas consagran el principio de participación democrática, que es un pilar esencial en la estructuración y el ordenamiento del territorio.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el Municipio de Soacha no atendió las etapas previstas en el orden jurídico para implementar medidas que se traducían en acciones urbanísticas de tipo estructural al expedir el Acuerdo 21 de 2008, es menester confirmar la decisión del Juzgador de Primera Instancia cuando declaró su nulidad por expedición irregular.

Sobre el punto, esta Corporación ha indicado que dicha causal de anulación “*se configura cuando se desconocen las normas que regulan los requisitos y procedimientos de formación del acto administrativo*”⁸¹; señalando, a su vez, lo siguiente:

“Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma”. (Subrayas de la Sala).

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia del 5 de julio de 2019, radicado número: 08001-23-31-000-2003-01881-01.



Así las cosas, cuando para la expedición de un acto administrativo, sea de carácter general o particular, se haya establecido un procedimiento específico o se hayan determinado unos requisitos especiales, la Administración no podrá proferirlo sin que aquellos se hayan satisfecho, circunstancia que se echa de menos en el asunto *sub judice* y que conduce, como ya se indicó, a confirmar la decisión anulatoria que se revisa.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 20 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en Descongestión, que accedió las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: DEVOLVER: el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 19 de agosto de 2022.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado



La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.