



Bucaramanga, diecisiete (17) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente:** MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO  
**Expediente:** 680013333002-2015-00255-02  
**Medio de control:** NULIDAD  
**Demandante:** ELECTRIFICADORA DE SANTANDER  
 S.A. ESP - ESSA  
**Demandado:** MUNICIPIO DE BUCARAMANGA  
**Referencia:** SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA  
**Tema:** LEGALIDAD DEL PLAN DE  
 ORDENAMIENTO TERRITORIAL -  
 SOTERRACIÓN DE REDES ELÉCTRICAS

Decide la Sala el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte accionada, contra la sentencia de fecha 22 de mayo de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

### I. LA DEMANDA

La demanda fue interpuesta mediante apoderado judicial por la empresa **ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. ESP - ESSA**, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD**, contra el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, con el fin de que se declarara la nulidad parcial de los artículos 10 y 41, y la nulidad total de los artículos 40, 42 y 169 del Acuerdo No. 011 de 2014 Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga Segunda General y del numeral 1° de la Circular No. 007 de 2014.

### 1. HECHOS

La parte accionante precisa como hechos relevantes de la demanda, verificables a folios 14 a 34 del expediente, los siguientes:

- a. Que el artículo 598 del Acuerdo No. 034 del 2000, anterior Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga, en contraposición de los artículos 32, 39 y 40 de ésta misma disposición, estableció la prohibición de nuevas instalaciones de redes eléctricas

- aéreas dentro del perímetro urbano del municipio, esto frente a la posibilidad de su subterranización.
- b. Que mediante Acuerdo No. 018 de 2002 del Municipio de Bucaramanga, se modificó el artículo 598 del Acuerdo No. 034 de 2000, eliminando así la prohibición de la instalación de nuevas redes eléctricas aéreas para redes de media tensión en estratos 2 y 3, y redes de bajas y media tensión para estrato 1.
  - c. Que dentro de las identificaciones preliminares para expedir el nuevo P.O.T., ni en las observaciones realizadas al Acuerdo No. 034 de 2000 contenidas en el Expediente Municipal, se efectuó un análisis concreto y preciso de las disposiciones referentes a la soterración de las redes de energía, no existiendo razones suficientes para realizar cambios sustanciales frente a esto.
  - d. Que la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, presentó ante el Concejo Municipal, proyecto de Acuerdo No. 003 del 19 de febrero de 2014, estableciendo dentro de su articulado la soterración de redes eléctricas frente a todos los estratos y los proyectos nuevos, de expansión o ampliación; medida a la cual se opuso la ESSA por ser inviable económicamente, quedando esto plasmado en la reunión del 5 de junio de 2013 realizada por la administración municipal, y contenida en el Documento No. 014 de 2014. Lo anterior, sin que exista registro de las reuniones posteriores ni de las propuestas realizadas por la ESSA frente a dichas disposiciones.
  - e. Que el 21 de mayo de 2014 se sancionó el Acuerdo 011 de 2014, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial Municipio de Bucaramanga de Segunda Generación 2014-2027, esto sin tener en cuenta las consideraciones que de manera reiterada había expuesto la ESSA frente a la inviabilidad económica de la soterración de todas las redes eléctricas.
  - f. Que de forma posterior a la realización de diversas reuniones entre la ESSA y el Municipio de Bucaramanga, la ESSA envió comunicado el día 26 de enero de 2015 al Municipio de Bucaramanga, solicitando la

modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, explicando nuevamente las razones de la inviabilidad técnica y económica derivadas de las exigencias de soterrar todas las redes eléctricas, recibiendo respuesta negativa por parte del Municipio mediante Oficio de fecha 13 de abril de 2015.

- g. Que a través de Circular 007 de 2014 expedida por el municipio de Bucaramanga se regularon los aspectos relacionados con las redes eléctricas y la soterración de todas las redes sin importar el estrato socioeconómico de la vivienda y su nivel de tensión.

## 2. PRETENSIONES

**PRIMERO:** Que se declare la nulidad parcial del artículo 10 del Acuerdo 011 de 2014, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Bucaramanga expedido por el Concejo Municipal, en lo relacionado con el texto en subrayas y negrillas. **Artículo 10°. Objetivos y estrategias del sistema de espacio público.** Son objetivos y estrategias del sistema de espacio público las siguientes

1. Consolidar el espacio público como eje articulador de la transformación de la ciudad: Estrategias.

a. Estructurar el sistema de espacio público y articularlo con la estructura ecológica principal.

b. Generar nuevo espacio público y/o recualificar el existente, mediante la optimización de los perfiles viales normativos, soterración de redes de servicios públicos, la incorporación de los deberes urbanísticos para espacio público y la creación de nuevos parques entre otros, con el fin de aumentar el espacio público efectivo.

c. Incorporar la normativa sobre franjas funcionales de los andenes, ampliación de las zonas de circulación peatonal, accesibilidad universal y organización del amoblamiento, mobiliario urbano, arborización y señalización.

d. Brindar los instrumentos normativos para el efectivo control del espacio público, evitando su invasión y propiciando su adecuado tratamiento. Para que pueda ser disfrutado por todos los ciudadanos. en especial los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

e. Otorgar bonificaciones en edificabilidad para propiciar la generación de más espacio público y/o recualificación del espacio público existente."

**SEGUNDO:** que se declare la nulidad total del artículo 40 del Acuerdo 011 de 2014, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Bucaramanga expedida por el Concejo Municipal.

**Artículo 40°. Independencia de los servicios.** Queda expresamente establecido que la infraestructura para conducir la energía eléctrica, debe ser independiente de aquella que se conforme para la transmisión de telecomunicaciones. En consecuencia, es obligación de los prestadores de estos dos servicios, en coordinación con la administración municipal implementar el programa de soterración de las redes existentes según lo previsto en el presente plan."

**TERCERO:** Que se declare la nulidad de parcial del artículo 41 del Acuerdo 011 de 2011, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Bucaramanga, en lo relacionado con el texto en subrayas y negrillas.

**"Artículo 41°. Acciones a desarrollar en los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones.** Los prestadores y comercializadores de los servicios públicos de energía eléctrica y telecomunicaciones entre otras deben adelantar las siguientes acciones:

1. Proyectar las necesidades de expansión de los servicios de energía eléctrica y de telecomunicaciones, de acuerdo con las áreas de desarrollo y de expansión urbana definidas por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga.

2. El redimensionamiento periódico del sistema de energía debe garantizar las cargas requeridas y las fuentes de energización, tecnología y normas de los componentes físicos de las redes de suministro de alta, media y baja tensión, en las zonas urbanas y en los futuros desarrollos

3. Estructurar los programas de alumbrado público para las zonas de futuro desarrollo y los de mejoramiento del mismo en los sectores en los cuales existe déficit

**4. Definir y ejecutar los programas para soterrar o subterranizar las redes aéreas.**

5. Las empresas prestadoras o comercializadoras del servicio de energía eléctrica deben adoptar, acoger y exigir el cumplimiento de la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, en cuanto a las distancias de seguridad, zonas de servidumbres, afectaciones y demás normas establecidas en el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique. Adicione o sustituya.

**Parágrafo.** Las solicitudes de licencias urbanísticas en cualquiera de sus modalidades, deben incluir en el plano del predio o predios objeto de licenciamiento, la representación gráfica de las redes eléctricas, transformadores y postearía que las componen, señalando las correspondientes distancias de seguridad.

**CUARTO:** Que se declare la nulidad total del artículo 42 del Acuerdo 011 de 2011, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Bucaramanga.

**"Artículo 42°. Instalación de redes dentro el perímetro urbano, zonas de expansión urbana, áreas suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio.** Para estos efectos se observaran los siguientes parámetros:

1 Las empresas prestadoras y comercializadoras de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, deben realizar la soterración de sus redes de media y baja tensión y de telecomunicaciones en los siguientes casos:

a. El desarrollo de todo nuevo proyecto de construcción o ampliación de los existentes con usos comercial, industrial y dotacional en cualquier zona de la ciudad.

b. En los nuevos desarrollos residenciales en zonas con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4,5 y 6, o cuando se trate de una ampliación de los mismos, incluidos las obras que se adelanten para el SITM Metrolínea.

c. En la totalidad de las áreas con tratamiento de renovación urbana, desarrollo y suelos de expansión urbana, así como en las áreas

suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio. La clasificación de los niveles de tensión en corriente alta, media, baja y muy baja tensión se toma según lo establecido en la Resolución 18-1294 de 2008 expedida por el Ministerio de Minas y Energía o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

2 Las nuevas redes eléctricas tanto de baja, muy baja, media tensión y redes de telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, entre otros) deben ser subterráneas en zonas urbanas y de expansión urbana con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

3 En las zonas de nuevos desarrollos en área urbana y de expansión urbana para estratos socioeconómicos 3, 4, 5 y 6 se debe realizar la soterración de todas las redes construyendo y/o usando los cárcamos o ductos, de acuerdo con lo especificado en el Decreto municipal 067 de 2008 "Manual para el Diseño y Construcción del Espacio Público de Bucaramanga (MEPB)-o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

4 Las empresas prestadoras y comercializadoras de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, deben estructurar antes del 31 de diciembre de 2015 y ejecutar en un cien por ciento (100%) antes del 31 de diciembre de 2020 como plazos improrrogables. los programas de soterración de todas las redes existentes y nuevas en las zonas urbanas clasificadas como estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 y en las vías arterias urbanas de la ciudad.

5 En zonas donde se han ejecutado o se vayan a ejecutar proyectos de soterración no se permite la instalación de redes aéreas.

6 Las nuevas redes eléctricas tanto de baja como de media tensión, y las redes de telecomunicaciones podrán ser aéreas para las construcciones en zonas urbanas y de expansión urbana clasificadas como de estratos socioeconómicos 1 y 2. Las redes aéreas de baja tensión deben ser transportadas en un cable Única (trenzado polifásico)

7 Se prohíbe el alquiler de postearía y demás elementos para tender redes aéreas en las zonas de la ciudad.

**Parágrafo 1.** En las redes de alumbrado público, y comunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, cable y similares), debe aplicarse el criterio de redes de baja tensión (Artículo 8 de la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique, adicione o sustituya).

**Parágrafo 2.** La Secretaría de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable (Electrificadora de Santander, empresas de comunicaciones, TV cable, etc.). Debe definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterráneas.

**Parágrafo 3.** Con el objeto de garantizar la perfecta coordinación de la actividad de las empresas de servicios públicos entre si y de estas con la planificación del territorio, las empresas prestadoras de servicios públicos o de particulares, deberán presentar el programa de soterración a más tardar el 30 de Septiembre de 2015 a la Secretaría de Planeación, quien coordinara con la Secretaría de Infraestructura su aprobación antes del 31 de diciembre de 2015. Mediante resolución motivada.

**Parágrafo 4.** Las distancias mínimas de protección a las líneas de transmisión de energía son las determinadas en la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, Reglamento

Técnico de instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así:

a. Para líneas eléctricas de 200 Kv, un corredor de 32 metros, o 16 metros a cada lado del eje.

b. Para líneas eléctricas de 500 Kv, un corredor de 64 metros, o 32 metros a cada lado del eje.

c. Para líneas eléctricas de baja y media tensión un corredor de 24 metros, o 12 metros a cada lado del eje.

Las demás distancias de seguridad y normas técnicas específicas deben ser consultadas en el RETIE."

**QUINTO:** Que se declare la nulidad total del artículo 169 del Acuerdo 011 de 2011, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Bucaramanga.

**"Artículo 169. Obstrucción de los andenes con elementos de las redes de servicios públicos o de particulares.** Los postes y demás elementos de las redes de transmisión de energía, televisión, telecomunicaciones y demás, que a la fecha de adopción del presente Plan de Ordenamiento Territorial obstruyan la movilidad de la población en los espacios públicos o se configuren como obstáculos, deben ser removidos por la correspondiente empresa prestadora del servicio dentro de un plazo improrrogable de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, o ser reubicados por la empresa prestadora correspondiente dentro de las franjas de amoblamiento o los sitios que determine la Secretaría de Planeación en el referido término.

En caso que el área del andén sobre el que estén instalados sea insuficiente y la administración no contemple proyectos de ampliación en la que se construyan las franjas ambientales y/o de amoblamiento para localizar esos elementos, las empresas prestadoras de servicios públicos están en la obligación de soterrar las redes dentro de un plazo improrrogable de cuatro (4) años contados a partir de la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial."

**SEXTO:** Que se declare la nulidad total del Numeral 1 "Redes Eléctricas" de la Circular 007 de 2014, expedida por la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bucaramanga.

**"1. Redes eléctricas.**

De conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 42 del POT y en la medida que se presenta una contradicción entre el contenido de los numerales 2 y 6 del artículo 42 y ausencia de norma específica sobre las provisionales de obra y las condiciones de las subestaciones, este despacho se permite precisar lo siguiente:

a) Para adelantar las obras correspondientes a las actividades licenciadas, se permite que durante el proceso de construcción de redes provisionales de obra sean aéreas, siempre y cuando la postería se ubique al interior del predio. Antes de la finalización de las obras y la solicitud de Certificado de Permiso de lo establecido en los precitados artículos.

b) en todos los estratos las redes deben ser subterráneas, incluyendo las nuevas redes eléctricas tanto de bajo, muy baja, media tensión y redes de telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, entre otros).

c) En los estratos 1 y 2 se permite que los transformadores sean aéreos, mientras que en los estratos 3, 4, 5 y 6 las subestaciones deben ser subterráneas." (fls. 34-72)

### **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Invoca como normas violadas los artículos 6, 121, 122, 313, 333, 365, y 367 de la Constitución Política; artículos 2, 3, 4, 5, 10, 21, y 24 de la Ley 388 de 1997; artículos 2, 3, 5, 26, 87, 90, 94 y 135 de la Ley 142 de 1994; artículos 4, 6, 12, 20, 39, 44 y 45 de la Ley 143 de 1994; artículo 13 de la Ley 680 de 2001; artículo 57 de la Ley 1450 de 2011; artículos 2 y 4 de la Resolución CREG 063 de 2013; y artículos 2 y 4 de la Resolución CRC 4245 de 2013.

Como concepto de violación señala que los artículos 41, 42 y 169 del Acuerdo No. 011 de 2014 por medio del cual se expide el Ordenamiento Territorial de Bucaramanga Segunda Generación, se profirieron con infracción de las normas en que debían fundarse, esto al desconocer el derecho constitucional de libertad de empresa y finalidad social de los servicios públicos, los principios de suficiencia financiera y eficiencia económica, y por no ser armónico con el Plan de Desarrollo Municipal.

A lo anterior añade, que el acto en mención en lo referente a las normas demandadas fue expedido de forma irregular por carencia de concertación, y que asimismo se presenta la causal de nulidad de falsa motivación, manifestando que las redes áreas eléctricas no vulneran el espacio público, como erróneamente lo afirma el Municipio de Bucaramanga. Ahora, específicamente en cuanto al artículo 41 de la citada disposición, indica que en su expedición no se respetaron las normas superiores sobre la compartición de redes eléctricas y se incurrió en falta de competencia por la imposibilidad de regular el uso de estas redes para la prestación de un servicio público a través del P.O.T.

Finalmente, frente al numeral 1 de la Circular No. 007 de 2014 expedida por el Municipio de Bucaramanga, indica que la misma se encuentra viciada de nulidad al ser proferida con falta de competencia por carecer la Secretaría Planeación Municipal de Bucaramanga de facultades para expedir normas de ordenamiento territorial (fls. 34-72).

### **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La apoderada del Municipio de Bucaramanga se opone a lo pretendido por la parte demandante, manifestando que la ESSA intenta mediante el presente

proceso desconocer las obligaciones legales contenidas en vigencia del anterior Acuerdo No. 034 de 2000 y en vigencia del actual Acuerdo No. 011 de 2014, consistentes éstas en la soterración de todas las redes eléctricas. A lo cual agrega que el elevado costo que implica la ejecución de sus obligaciones alegado por la ESSA, obedece a que las redes debieron ser soterradas desde su construcción tal y como se estipulaba en el P.O.T. del año 2000. Asimismo, añade que autorizar únicamente la soterración de las redes eléctricas en los estratos 5 y 6 se convertiría en una medida discriminatoria para los usuarios del servicio (fls. 113-116).

### III. SENTENCIA APELADA

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, accedió a las pretensiones de la demanda, al considerar que el Concejo Municipal de Bucaramanga desconoció las competencias legales asignadas a las comisiones de regulación frente a la remuneración de redes y de regulación de redistribución de las inversiones en la tarifa de usuarios, añadiendo a esto el grave impacto para el desarrollo empresarial que la ejecución de las normas demandadas implica, puesto que su materialización generará indudablemente el aplazamiento de los planes de expansión y de mejoramiento de la calidad del servicio eléctrico. A lo que se suma, que tampoco se llevó a cabo concertación con las comisiones de regulación, siendo éste el órgano competente llamado a establecer las condiciones técnicas frente a la prestación de dicho servicio.

Aunado a lo expuesto, indicó que la decisión de soterrar las redes de servicios públicos desconoce los criterios de distribución equitativa, sostenibilidad fiscal y el principio de proporcionalidad, así como la Ley 1431 de 2009 y la Resolución CREG 4245 del 25 de junio de 2013, especialmente el artículo 4 de la misma, que consagra el derecho al acceso y uso de la infraestructura eléctrica susceptible de compartición (fls. 573-593).

### IV. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La apoderada del Municipio de Bucaramanga, manifiesta dentro del recurso de apelación que: i) no se demostró que las normas demandadas hayan sido expedidas con vulneración de normas superiores o sean contradictoria al marco constitucional y legal vigente; ii) la declaratoria de nulidad únicamente

se centró en consideraciones de tipo económico y financiero las cuales no tienen la vocación de enervar la presunción de legalidad del Acuerdo No. 011 de 2014; iii) que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, la concertación o acatamiento de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, no es un requisito previo para expedir el P.O.T.; iv) que la obligación de subterranización de redes de energía eléctrica está contemplada en el P.O.T. desde el año 2000, a lo cual la ESSA se ha escudado en consideraciones netamente económicas con el fin de justificar su persistente negativa a cumplir el deber impuesto (fls. 601-607).

## **V. ALEGACIONES**

### **1. PARTE DEMANDANTE**

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de la demanda, manifestando para tal efecto que quedó probado dentro del proceso que para la expedición de las normas demandadas no se realizó la fase de concertación con las entidades político administrativas, ambientales y ciudadanas que integran el municipio, y que las mismas desconocieron las normas superiores en que debían fundarse, especialmente los preceptos normativos que regulan la prestación de los servicios públicos, y los principios de suficiencia financiera y eficiencia económica (fls. 651-672).

### **2. PARTE DEMANDADA**

No presentó alegatos de conclusión en esta instancia.

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Representante del Ministerio Público no presentó concepto de fondo.

## **VI. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, el problema jurídico en esta instancia se contrae a determinar en primer lugar, la legalidad parcial de los artículos 10 y 41, y la nulidad total de los artículos 40, 42 y 169 del Acuerdo No. 011 de 2014, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga Segunda Generación, y en segundo lugar, se deberá establecer la legalidad del numeral 1° de la Circular No. 007 de 2014 expedida por la Secretaría de Planeación del Municipio de Bucaramanga.

## 2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### 2.1. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El artículo 311 de la Constitución Política<sup>1</sup>, consagra expresamente que el Municipio, como entidad político-administrativa del Estado, ésta facultado para "ordenar el desarrollo de su territorio". Por su parte, el artículo 41 de la Ley 152 de 1994<sup>2</sup>, por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, dispuso que los municipios contarán con un plan de ordenamiento territorial que deberá regirse por las disposiciones especiales sobre la materia y las orientaciones y apoyo técnico que para tal efecto otorgue los Departamentos y el Gobierno Nacional.

Lo anterior, se materializa mediante el artículo 1 de la Ley 388 de 1997<sup>3</sup>, que entre sus objetivos consagró en los numerales 3° y 4°, los siguientes:

**"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.**

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 41. PLANES DE ACCIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES.** Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias. Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

<sup>3</sup> **ARTICULO 1o. OBJETIVOS.** La presente ley tiene por objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
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.
4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Seguidamente el artículo 5 ibídem indicó:

"ARTICULO 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". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Aunado a lo anterior, se suma lo señalado por el artículo 6<sup>4</sup> de esta misma disposición, que indica claramente que el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales.

Frente a lo expuesto, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, dispuso:

**"ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:  
(...)

**4. Del Municipio**

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

---

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 6o. OBJETO.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
  2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
  3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.
- El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

**PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.**

**PARÁGRAFO 2o. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Ahora, frente a la connotación e importancia del plan de ordenamiento territorial, el H. Consejo de Estado manifestó:

*"49.- En efecto, en jurisprudencia de la Corte Constitucional está ha determinado que el plan de ordenamiento territorial "tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: (i) la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; (ii) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; y, (iii) la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos".*

*50.- En esa dirección, es de la esencia del régimen jurídico del urbanismo y del territorio, regular y desarrolla instrumentos procesales adecuados, proporcionales y razonables para garantizar los derechos a un ambiente sano; la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el control de los factores de deterioro ambiental; regular la utilización del suelo y dar prevalencia a los intereses generales sobre los particulares, la planeación y caracterización de los servicios públicos en el orden territorial, el saneamiento ambiental, entre otros aspectos.*

*51.- De allí que sea dable afirmar que el Plan de Ordenamiento Territorial – POT – tiene como objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible –entre otras– mediante la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.<sup>5</sup>* (Negrillas y subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el P.O.T. es un instrumento de orden técnico, político y administrativo que direcciona la función pública del ordenamiento territorial, debiendo éste estar encaminado entre otros aspectos, a la planeación y caracterización de los servicios públicos del orden territorial, y la transformación y ocupación del espacio, pero bajo los

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera Ponente Doctora Maria Claudia Rojas Lasso. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2005. Radicación: No. 05001-23-31-000-2003-02227-01.

principios de concurrencia, coordinación y complementariedad, y mediante medidas adecuadas, proporcionales y razonables, previa concertación con las entidades estatales, civiles y con los ciudadanos que se puedan ver afectados por las medidas tomadas.

## **2.2. PROCEDIMIENTO PARA LA EXPEDICIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El procedimiento para la elaboración y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial se encuentra debidamente consignado en los artículos 22 a 28 de la Ley 388 de 1997, el cual se presenta en dos etapas, la primera consistente en la formulación del P.O.T., y la segunda referente a la instancia de concertación y consulta.

En desarrollo de lo anterior, frente a la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, el artículo 23 ibídem, establece que dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, el ente territorial deberá iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan, su revisión o ajuste, para lo cual deberá tener en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural, y la evaluación del plan vigente.

A lo anterior añade el párrafo de esta norma, que vencido el plazo establecido podrá formularse el plan de ordenamiento territorial, pero el mismo estará sujeto al procedimiento de concertación y aprobación. Ahora, en cuanto al proceso de concertación, el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, dispuso lo siguiente:

**"ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACION 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.

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

Finalmente, surtidas las etapas de formulación y concertación, el documento consolidado del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de conformidad con el artículo 25 ibídem<sup>6</sup>, será presentado por el alcalde al Concejo Municipal para su aprobación dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación.

En complemento de lo anterior., el H. Consejo de Estado manifestó lo siguiente:

*"Como se puede inferir, la formulación del plan de ordenamiento territorial es un proceso relativamente complejo, que se compone de varias etapas y decisiones,*

---

<sup>6</sup> **ARTICULO 25. APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO.** <Ver Notas del Editor> 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.

en las cuales intervienen la comunidad o diferentes autoridades, según el caso, así:

- (i) *La concertación con la autoridad o las autoridades ambientales competentes, que corresponde, en principio, a la corporación autónoma regional que tenga jurisdicción sobre el respectivo municipio o distrito, a menos que en dicha entidad territorial exista una autoridad ambiental urbana, constituida de acuerdo con las disposiciones de la Ley 99 de 1993, caso en el cual la corporación autónoma regional será competente para revisar los aspectos ambientales rurales del proyecto de POT, mientras que la autoridad ambiental urbana tendrá la competencia para pronunciarse sobre los asuntos ambientales urbanos.*

*En todo caso y a pesar de que se trata de un ejercicio de concertación, en el cual, por definición<sup>7</sup>, debe haber participación activa de las dos partes (la autoridad ambiental y el municipio), dicha etapa termina con la expedición de un acto administrativo por medio del cual la autoridad ambiental aprueba, desapruueba u objeta parcialmente el contenido ambiental del proyecto de POT. Por tal razón, el numeral 1º del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 señala que "[e]l proyecto de plan se someterá a consideración de la... autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales"; dispone que dicho documento "sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos", y establece que "[e]sta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente" (se resalta).*

- (ii) *Simultáneamente, debe hacerse la concertación ante la respectiva junta metropolitana, para el caso de los planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, para determinar su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia. Aunque la ley no señala en este caso la forma de realizar dicha concertación y la manera en que termina, resulta lógico suponer que esta actuación debe llevarse a cabo de forma similar a como se realiza la concertación de los asuntos ambientales, con excepción, claro está, de la posibilidad de apelar la decisión que se adopte (ya que la junta metropolitana no tiene superior jerárquico) y de la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
- (iii) *También en forma paralela, debe efectuarse el proceso de socialización del proyecto de POT, mediante su divulgación por diferentes medios, su consulta con los gremios, organizaciones cívicas y sectores de la comunidad que puedan resultar afectados o estar interesados en el asunto, la realización de audiencias públicas para informar y discutir el proyecto, y la recepción y evaluación de los comentarios, observaciones y sugerencias que lleguen a presentarse.*
- (iv) *Y finalmente, una vez revisado y aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, debe someterse a consideración del respectivo consejo territorial de planeación, organismo que ha de rendir su concepto y formular sus recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes<sup>8</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

<sup>7</sup> El Diccionario de la Lengua Española define "concertación" como "acción y efecto de concertar", y esta última voz, en su tercera acepción, significa "pactar, ajustar, tratar o acordar un negocio".

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil. Consejero Ponente: Doctor Álvaro Nmán Vargas. Consulta de fecha de 16 octubre de 2018. Radicación No.: 11001-03-06-000-2018-00153-00. Radicación interna: 2392.

De lo expuesto se desprende que si bien específicamente la Ley 388 de 1997 no indica dentro del procedimiento de formulación, concertación y expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, la obligación de concertar con las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos; de las normas referenciadas se infiere que previa expedición del P.O.T. se debe consultar con las entidades estatales, civiles y comerciales, así como con los gremios, organizaciones cívicas y sectores de la comunidad que puedan resultar afectados o estar interesados en el asunto, y en caso de que se eleven comentarios, observaciones y sugerencias el ente territorial deberá evaluar y dar respuesta a las mismas.

### **2.3. COMPETENCIA DEL MUNICIPIO PARA REGLAMENTAR LO REFERENTE A LAS REDES DE ENERGÍA ELÉCTRICA MEDIANTE EL P.O.T.**

En cuanto al ámbito de competencia del ente territorial, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 desarrolla los determinantes que se deben tener en cuenta para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, disponiendo para tal efecto en su numeral 3, lo siguiente:

*"3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia". (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, estableció dentro de las competencias de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos, las que a continuación se señalan:

**"ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

**5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada\*, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.**

**5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.**

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

5.7. Las demás que les asigne la ley". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Adicional a lo anterior, el artículo 75 de la Ley 715 de 2001, consagró:

**"ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

#### 76.1. Servicios Públicos

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos (...)". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De conformidad con lo señalado, el municipio por medio del Plan de Ordenamiento Territorial, le es dable tomar medidas políticas-administrativas y de planificación tendiente a la transformación y ocupación del espacio, así como el señalamiento y localización de la infraestructura de las redes eléctricas; sin embargo, dicha facultad no puede desconocer las normas constitucionales y legales sobre la materia, el deber de garantizar la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios, y los principios de concurrencia, coordinación y complementariedad.

#### 2.4. COMPETENCIAS DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA

El artículo 370 constitucional consagra expresamente que corresponde al Presidente de la República señalar con sujeción a la Ley, las políticas generales de administración y el control eficiente de los servicios públicos domiciliarios, así como la de ejercer por medio de la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que prestan dichos servicios.

En desarrollo a la anterior normatividad, el artículo 68 de la Ley 142 de 1994, delegó la función de señalar las políticas generales de administración y control eficiente de servicios públicos domiciliarios en cabeza del Presidente de la República a las Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios, así como las demás funciones señaladas expresamente en dicha norma.

Siguiendo lo expuesto, el artículo 73 ibídem, señala como funciones de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos las siguientes:

**"ARTÍCULO 73. FUNCIONES Y FACULTADES GENERALES.** <Ver Notas del Editor> Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

(...)

**73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.**

(..)

**73.26. Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.**

(...)

Ahora frente a las funciones específicas de la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, el artículo 74 ibídem indicó:

**ARTÍCULO 74. FUNCIONES ESPECIALES DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN.** Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:

**74.1. De la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible.**

**a) Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.**

**b) Expedir regulaciones específicas para la autogeneración y cogeneración de electricidad y el uso eficiente de energía y gas combustible por parte de los consumidores y establecer criterios para la fijación de compromisos de ventas**

garantizadas de energía y potencia entre las empresas eléctricas y entre éstas y los grandes usuarios;

c) Establecer el reglamento de operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del sistema interconectado nacional y para regular el funcionamiento del mercado mayorista de energía y gas combustible;

d) Fijar las tarifas de venta de electricidad y gas combustible; o delegar en las empresas distribuidoras, cuando sea conveniente dentro de los propósitos de esta Ley, bajo el régimen que ella disponga, la facultad de fijar estas tarifas.

e) Definir las metodologías y regular las tarifas por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales y por el centro nacional de despacho. (...). (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Claro lo anterior, se hace necesario conceptualizar y definir el alcance del término "regulación", para lo cual se trae a colación lo indicado por el H. Consejo de Estado, quien manifestó:

*"(...) debe ponerse de relieve que el ejercicio de la función reguladora constituye uno de los instrumentos más representativos y característicos de la intervención del Estado, junto con el ejercicio de las funciones de control y vigilancia, con lo cual el ordenamiento jurídico busca contribuir a la realización de los fines de nuestro Estado Social de Derecho, a la concreción efectiva de las libertades económicas y a la satisfacción de las necesidades colectivas. De ahí la necesidad y la importancia de precisar el sentido y el alcance de esa modalidad de intervención. La sentencia del 30 de abril de 2009, proferida por esta misma Sección en el proceso número 11001-03-24-000-2004-00123-01, delimitó dicho concepto de manera muy precisa, de modo que pudiera entenderse su ejercicio en sentido amplio o estricto, según el órgano que lo desarrolle:*

*"(...) En estas circunstancias, la intervención del Estado se explica entonces por la necesidad de preservar o restablecer el equilibrio que debe existir entre aquellos actores que abrigan intereses legítimos contrapuestos en un ámbito socioeconómico que es de suyo dinámico y competitivo, de tal suerte que el rol a desempeñar por parte del Estado, debe traducirse básicamente en la orientación de tales actividades hacia los fines de interés general que han sido señalados por el constituyente y el legislador.*

*Lo anterior permite comprender la razón por la cual el vocablo "regulación" que como ya se dijo se encuentra estrechamente asociado a la idea de producción normativa, significa también, desde esta otra perspectiva y en forma adicional, "Ajustar, reglar o poner en orden algo" y "Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines", lo cual concuerda precisamente con el propósito consignado en el artículo 365 de la Carta, en el sentido de lograr el cumplimiento de los fines sociales del Estado a través de la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. Al socaire de tales postulados la regulación de los servicios públicos por parte de las Comisiones de Regulación, se erige entonces en un mecanismo orientado a optimizar la prestación de eficiente de los servicios públicos y a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad. (...)"*  
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta. Sentencia de 21 de junio de 2018, Radicación No. 11001 0324 000 2004 00123 01.

Conforme a las normas expuestas y a la jurisprudencia en cita, se concluye que la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible – CREG, tiene una función principal, que es la regulación de los sectores de energía y gas, entendiendo ésta como aquella facultad de “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines”, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 365 de la Constitución Política, que expresa: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (...)”.

En consecuencia, le es dable al órgano estatal intervenir en aquellas situaciones que puedan generar una afectación sustancial en la prestación efectiva del servicio público a la comunidad, y/o vulneración de las libertades constitucionales dadas a las empresas de servicios públicos.

## 2.5. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL COMO PRINCIPIO RECTOR DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El artículo 2 de la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, consagró como concepto y finalidad del P.O.T, el siguiente:

**“ARTÍCULO 2o. CONCEPTO Y FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. (...)”.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Siguiendo esta línea, el artículo 3 ibidem señaló como un principio rector del ordenamiento territorial la sostenibilidad, por lo cual, impuso el deber a los entes territoriales de conciliar mediante el Ordenamiento Territorial, el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

Frente al principio de sostenibilidad fiscal, el H. Consejo de Estado, indicó en reciente jurisprudencia, lo siguiente:

*“En relación con el concepto de “sostenibilidad fiscal”, la Corte Constitucional lo ha explicado así:*

"5.2.1. Desde la doctrina económica se reconoce que no existe una única definición de la sostenibilidad fiscal, sin embargo, en términos generales, es posible describirla como la capacidad de un gobierno de hacer frente a sus obligaciones de pago y de mantener la estabilidad macroeconómica. Específicamente, se ha señalado que este criterio tiene como fin disciplinar las finanzas públicas para reducir el déficit fiscal limitando la diferencia entre los ingresos nacionales y el gasto público".

Es importante recordar que el mismo Acto Legislativo N° 3 de 2011 prohibió expresamente a las autoridades ampararse en el principio de sostenibilidad fiscal para vulnerar los derechos fundamentales de las personas, limitar su alcance o negar su protección efectiva. En este sentido, la citada reforma añadió un párrafo al artículo 334 de la Carta Política, del siguiente tenor:

"PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los (sic) derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva." (Subrayas ajenas al texto).

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones que la sostenibilidad fiscal no puede utilizarse como pretexto para desconocer o limitar los derechos individuales y colectivos, en la medida en que no tiene, desde el punto de vista axiológico, la misma jerarquía ni el mismo valor que los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales. Además, ha expresado que el criterio de sostenibilidad fiscal es compatible con el principio de progresividad de los derechos sociales, políticos y económicos, por lo que debe aplicarse en armonía con este, para reconocer, desarrollar y ampliar progresivamente tales derechos, en la medida de las posibilidades económicas del Estado".<sup>10</sup> (Negrilla y Subrayado fuera de texto)

Por su parte, la H. Corte Constitucional expresó:

"Para la Corte, en primer término, debe rememorarse que el artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2011 introdujo en el artículo 334 de la Constitución como un criterio orientador para las autoridades públicas la sostenibilidad fiscal, la cual, según la redacción de la norma, debe ser entendida como un "instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario". Asimismo, el párrafo de la norma introdujo una limitante al principio en los siguientes términos: "al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".

La Corte, en sentencia C-288 de 2012, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 03 de 2011, a través del cual se incluyó, entre otros aspectos, la sostenibilidad fiscal, hizo una recapitulación de los conceptos ofrecidos por la doctrina y concluyó que el criterio de sostenibilidad fiscal "está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Doctor Edgar González López. Sentencia de fecha 6 de junio de 2017. Radicación No: 11001-03-06-000-2017-00082-00. Radicado interno: 2341.

*presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen."*

*A tono con lo dispuesto en ese mismo artículo, este Tribunal hubo de darle relevancia al condicionamiento previsto en la norma, la cual sugiere, como fue deducido por la Corte, que "existe una relación de dependencia jerárquica entre la consecución de los fines propios del gasto público social y la aplicación del marco de SF en la intervención del Estado en la economía. Quiere esto decir que en caso de conflicto entre la aplicación del criterio de la sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines estatales prioritarios, propios del gasto público social, deberán preferirse, en cualquier circunstancia, los segundos. De nuevo, esta conclusión es importante, pues deberá ser retomada en el acápite sobre la interpretación sistemática del Acto Legislativo acusado".*

*Estas directrices fueron reiteradas en la sentencia C-753 de 2013, en la cual la Corte manifestó sobre la naturaleza de la sostenibilidad fiscal que "no es ni un derecho, ni un principio constitucional, ni representa un fin esencial del Estado. Tampoco persigue fines autónomos, ni establece mandatos particulares, por lo cual se define como un criterio que orienta a las autoridades de las diferentes ramas del poder para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado. Por lo anterior, no puede sobreponerse a la efectiva garantía de los derechos consagrados en la Constitución ni contradecir el núcleo dogmático de la misma".<sup>11</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En este orden, es claro que el principio de sostenibilidad fiscal si bien no se encuentra consagrado como un principio constitucional, por lo cual no se admite su sustento para desconocer derechos de carácter fundamental, sí tiene connotación de principio orientador, debiendo las autoridades de las diferentes ramas del poder, direccionar sus actuaciones y decisiones con fundamento en este principio, de tal manera se alcance de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.

A lo anterior se añade que el principio orientador de sostenibilidad fiscal, debe aplicarse en armonía al principio de progresividad<sup>12</sup>, cuya materialización implica que el Estado deba ampliar gradualmente de

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Doctor José Fernando Reyes Cuatras. Sentencia de Unificación 072 de 2018. Referencia: T-6.304.188 y T-6.390.556 (AC).

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Magistrada Ponente: Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia de Constitucionalidad 046 de 2018. Referencia: Expedientes E-11782 y D-11797 acumulados. "16. El principio de progresividad se refiere a la forma en la que el Estado debe hacer efectiva la faceta prestacional de los derechos, lo cual implica que su eficacia y cobertura debe ampliarse gradualmente y de conformidad con la capacidad económica e institucional del Estado. Se resalta que dicho principio se predica de algunos aspectos de tal faceta, pues existen otros que aun cuando tienen un componente prestacional son exigibles de forma inmediata. Estos se refieren, principalmente, a aquellos relacionados con el principio de no discriminación y con el contenido esencial de cada derecho, que suponen mínimos de protección.

El principio de progresividad consta de dos obligaciones: la primera, avanzar y ampliar cada vez más el ámbito de realización del derecho; y, la segunda, no disminuir el nivel de satisfacción alcanzado con anterioridad. Esta imposibilidad de retrotraer las medidas que logran la protección de los derechos es conocida como el mandato de no retroceso, según el cual existe una prohibición prima facie de regresión, que tiene un margen cuando éste se puedan justificar." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

conformidad con la capacidad económica e institucional los derechos de contenido prestacional.

### 3. CASO CONCRETO

La empresa **ELECTRIFICADORA DE SANTNADER S.A. ESP - ESSA**, mediante apoderado judicial en ejercicio del medio de control de **NULIDAD**, solicitó la nulidad parcial de los artículos 10 y 41, y la nulidad total de los artículos 40, 42 y 169 del Acuerdo No. 011 DE 2014 Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga Segunda Generación, y del numeral 1° de la Circular No. 007 de 2014, al considerar que éstos se profirieron con infracción de las normas en que debían fundarse, con falta de competencia, falsa motivación y de forma irregular.

Frente a lo expuesto, el Juez de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda, argumentando para tal efecto que el Concejo Municipal de Bucaramanga desconoció las competencias legales asignadas a las comisiones de regulación frente a la remuneración de redes y de regulación de redistribución de las inversiones en la tarifa de usuarios, añadiendo a esto el grave impacto para el desarrollo empresarial que implica la ejecución de las normas demandadas.

Además, indicó que no se llevó a cabo concertación con la Comisión de Regulación, y que la expedición de los actos vulneró los criterios de distribución equitativa, sostenibilidad fiscal y el principio de proporcionalidad, así como la Ley 1431 de 2009 y la Resolución CREG 4245 del 25 de junio de 2013, especialmente el artículo 4 de la misma, que consagra el derecho al acceso y uso de la infraestructura eléctrica susceptible de compartición.

Inconforme con la decisión proferida, el apoderado de la parte accionada interpuso recurso de apelación, manifestando que no se demostró que las normas demandadas hayan sido expedidas con vulneración de normas superiores o sean contradictoria al marco constitucional y legal vigente. A lo que añade que la declaratoria de nulidad únicamente se centró en consideraciones de tipo económico y financiero, las cuales no tienen la vocación de enervar la presunción de legalidad del Acuerdo No. 011 de 2014, y que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, la concertación o acatamiento de las Comisiones de Regulación de Servicios

Públicos no es un requisito previo para expedir el P.O.T.

En ese orden de ideas, se estudiarán los cargos expuestos en el escrito de apelación, para lo cual se deberá determinar en primer lugar lo concerniente a la legalidad parcial de los artículos 10 y 41, y la nulidad total de los artículos 40, 42 y 169, del Acuerdo No. 011 de 2014, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga Segunda Generación; y en segundo lugar, se establecerá la legalidad del numeral 1 de la Circular No. 007 de 2014 expedida por la Secretaría de Planeación del Municipio de Bucaramanga

#### 4. HECHOS PROBADOS

- 4.1. Que por medio de Acuerdo No. 034 de 2000, por el cual se adopta Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Bucaramanga, en lo que respecta a la prestación del servicio público de energía eléctrica y la soterración de dichas redes, se determinó:

*"Artículo 32°. De las Acciones para Garantizar los Servicios Públicos. Con el fin de garantizar el acceso de todos los habitantes a los servicios públicos domiciliarios básicos, se adoptan las siguientes acciones:*

*(...)*

**7. Proyectar las necesidades de expansión del servicio de energía eléctrica de acuerdo con las áreas de desarrollo propuestas dentro del POT de Bucaramanga, para constituir programas, posibilidades técnicas y económicas en la soterración de redes de baja y media tensión y de alumbrado público en el municipio. (...)**

**Artículo 39°. Del Servicio de Energía eléctrica. El servicio de energía eléctrica es el que presenta menores problemas de cobertura en la municipalidad, ya que existe una infraestructura amplia y adecuada para la prestación de este, sin embargo, se presentan algunas deficiencias que pueden ser superadas para obtener un máximo de eficiencia y garantizar menores costos en su distribución.**

**Artículo 40°. De las Acciones a desarrollar en el Servicio de Energía eléctrica. Dentro de las acciones a desarrollar en el Servicio de Energía eléctrica, se tienen:**

**1. Disminuir las actuales pérdidas negras del servicio que están alrededor del 15% y las deficiencias de alumbrado público.**

**2. Continuar con los planes de expansión del servicio eléctrico con lo que se garantiza la prestación continua y confiable del servicio. Esto implica la remodelación y ampliación de los componentes del sistema para la cual la Empresa Electrificadora de Santander tiene estructurado el programa de inversiones.**

**3. Proyectar las necesidades de expansión del servicio de energía eléctrica de acuerdo con las áreas de desarrollo propuestas dentro del POT de Bucaramanga y el Metropolitano.**

**4. Promover la investigación para implementar sistemas alternativos de generación de energía eléctrica. Adicionalmente, investigar las técnicas de cogeneración de energía. Esto, aprovechando la estructura de investigación que posee el AMB.**

5. Dentro del redimensionamiento del sistema actual para articularse con lo propuesto con el POT Metropolitano, se deberán tener en cuenta las cargas requeridas y las fuentes de energización, tecnología y normas de los componentes físicos de las redes de suministro de alta, media y baja tensión.

**6. Promover la subterranización de redes de media tensión y de baja tensión para las zonas de desarrollo comercial, institucional y de recuperación urbanística, fortaleciendo y ayudando a conservar la imagen de la Ciudad Bonita, siendo de obligatorio cumplimiento para el desarrollo de las áreas de expansión y en los planes parciales.**

7. Estructurar los programas de alumbrado público para las zonas de futuro desarrollo y los de mejoramiento del mismo en los sectores en los cuales existe déficit.

**Artículo 116°. Del Sistema de Servicios Públicos. Adoptar el sistema de servicios públicos mediante las siguientes acciones:**

(...)

3. Proyectar las necesidades de expansión del servicio de energía eléctrica de acuerdo con las áreas de desarrollo propuestas dentro del POT de Bucaramanga, para constituir programas, **posibilidades técnicas y económicas del paso de redes aéreas a redes subterráneas de baja y media tensión, de alumbrado público, de teléfonos y de señales de televisión en el municipio.** (...).

**Artículo 598. De la Prohibición la instalación (sic) de nuevas redes aéreas dentro del perímetro urbano del Municipio.** De conformidad con el Acuerdo 014 del 25 de marzo de 1999 se prohíbe la instalación de nuevas redes aéreas dentro del perímetro urbano del Municipio. Para efectos de los permisos de rotura de pavimento se seguirá con el establecido en el citado decreto.(...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto)

4.2. Que a través del Acuerdo No. 018 de 2002, se modificó el artículo 598, quedando éste de la siguiente forma:

**"Artículo 98°. El artículo 598 del Acuerdo 034 de 2000, quedará de la siguiente manera: Artículo 598°. De la instalación de nuevas redes en el perímetro urbano del Municipio. Para la instalación de nuevas redes de energía, de teléfono, televisión por cable o similares deben considerar los siguientes parámetros:**

1. Las redes eléctricas, tanto en baja como en media tensión, deben ser subterráneas para las construcciones dirigidas a los estratos 4, 5 y 6.

2. Las redes eléctricas de baja tensión deben ser subterráneas y las de media tensión podrán ser aéreas para las construcciones dirigidas a los estratos 2 y 3.

3. Las redes eléctricas, tanto de baja como media tensión, podrán ser aéreas para las construcciones dirigidas al estrato 1, las cuales deberán ser transportadas en un cable único (polifásico con el debido aislamiento o protección), que contenga las redes necesarias, para la conexión al sistema energético local.

4. Las definiciones de media y baja tensión corresponden a las normas eléctricas aplicables.

Parágrafo 1. En el caso de modificaciones, ampliaciones, reconocimientos de obra o remodelaciones, propiamente dichas, se aplicara el criterio técnico de la red existente.

Parágrafo 2. En las redes de Alumbrado Público, Comunicaciones, Televisión y similares debe aplicarse el criterio de redes de baja tensión.

Parágrafo 3 La Oficina Asesora de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable (Electrificadora de Santander, empresas de Comunicaciones, TV cable, etc.), deberá definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterráneas".

- 4.3. Que mediante Decreto No. 078 del 11 de junio de 2008, por medio del cual se compiló los Acuerdos 034 de 2000, 018 de 2002, 046 de 2003, y 046 de 2007, que conforman el plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga, se estableció frente a la soterración de las redes de energía eléctrica, lo siguiente:

**"Artículo 46°. Del Servicio de Energía eléctrica. En relación con el servicio de energía se continuará con los planes de expansión para garantizar su continua y confiable prestación. Continuar con los planes de expansión del servicio de energía eléctrica, para garantizar la continua y confiable prestación del servicio.**

**Artículo 47°. De las Acciones a desarrollar en el Servicio de Energía eléctrica. Dentro de las acciones a desarrollar en el Servicio de Energía eléctrica, se tienen:**

1. **Proyectar las necesidades de expansión del servicio de energía eléctrica de acuerdo con las áreas de desarrollo propuestas dentro del POT de Bucaramanga.**

2. **Dentro del redimensionamiento del sistema actual para articularse con lo propuesto con el POT Metropolitano, se deberán tener en cuenta las cargas requeridas y las fuentes de energización, tecnología y normas de los componentes físicos de las redes de suministro de alta, media y baja tensión.**

3. **Concertar con las entidades prestadoras de servicios públicos la subterranización de redes de media tensión y de baja tensión para las zonas de desarrollo comercial, institucional y de renovación urbana, fortaleciendo y ayudando a conservar la imagen de la ciudad.**

4. **Estructurar los programas de alumbrado público para las zonas de futuro desarrollo y los de mejoramiento del mismo en los sectores en los cuales existe déficit.**

**Artículo 123°. Del Sistema de Servicios Públicos. Adoptar el sistema de servicios públicos mediante las siguientes acciones:**

(...) 3. **Proyectar las necesidades de expansión del servicio de energía eléctrica de acuerdo con las áreas de desarrollo propuestas dentro del POT de Bucaramanga, para constituir programas, posibilidades técnicas y económicas del paso de redes aéreas a redes subterráneas de baja y media tensión, de alumbrado público, de teléfonos y de señales de televisión en el municipio. (...).**

**Artículo 567°. De la instalación de nuevas redes en el perímetro urbano del Municipio. Para la instalación de nuevas redes de energía, de teléfono, televisión por cable o similares deben considerar los siguientes parámetros:**

1. **Las redes eléctricas, tanto en baja como en media tensión, deben ser subterráneas para las construcciones dirigidas a los estratos 4, 5 y 6.**

2. **Las redes eléctricas de baja tensión deben ser subterráneas y las de media tensión podrán ser aéreas para las construcciones dirigidas a los estratos 2 y 3.**

3. **Las redes eléctricas, tanto de baja como media tensión, podrán ser aéreas para las construcciones dirigidas al estrato 1, las cuales deberán ser transportadas en un cable único (polifásico con el debido aislamiento o protección), que contenga las redes necesarias, para la conexión al sistema energético local.**

4. **Las definiciones de media y baja tensión corresponden a las normas eléctricas aplicables.**

**Parágrafo 1. En el caso de modificaciones, ampliaciones, reconocimientos de obra o remodelaciones, propiamente dichas, se aplicara el criterio técnico de la red existente.**

**Parágrafo 2. En las redes de Alumbrado Público, Comunicaciones, Televisión y similares debe aplicarse el criterio de redes de baja tensión.**

**Parágrafo 3. La Oficina Asesora de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable**

(Electrificadora de Santander, empresas de Comunicaciones, TV cable, etc.), deberá definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterráneas". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

- 4.4. Que dentro del Expediente Municipal de Bucaramanga, mediante el cual se realizó el seguimiento y evaluación al P.O.T. formulado por el municipio como instrumento de planificación de largo plazo, al fin de actualizar, modificar o ajustar los contenidos que dificultan la construcción del modelo municipal, únicamente se estipuló frente a las redes aéreas de energía eléctrica, lo siguiente:

	EXPEDIENTE MUNICIPAL	EXPEDIENTE MUNICIPAL
	<b>POLÍTICAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS art. 17º 121º.</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>
POT	Las políticas, acciones, y disposiciones contempladas, están orientadas a la expansión de coberturas y ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica.	Incorporar el proyecto del embalse del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, por constituir determinante de ordenamiento territorial (Artículo 10º de la Ley 383 de 1997).
	Se establece además que el crecimiento del perímetro urbano estará en función de criterios técnicos, restricciones de los servicios públicos y decisiones de planificación.	Incluir la localización de las infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, así mismo la definición de las directrices de ordenamiento para sus Áreas de Influencia – usua-. (Decreto 3000 de 2007)
		Consultar las proyecciones previstas por EMPAS en el proceso de planeación de la ciudad.
		Actualizar los proyectos del sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial, con base en la información oficial e incluir componentes del servicio.
		Incluir las normas relacionadas con el aislamiento a líneas eléctricas de alta tensión.
		Incluir o referenciar modalidades para otorgar licencias a las empresas de servicios públicos, con la finalidad de intervenir en el espacio público (Decreto 564 de 2006 o la norma que la modifique o sustituya)

- 4.5. Que el Acuerdo No. 011 del 21 de mayo de 2014, respecto a la soterración de las redes aéreas de energía eléctrica, indicó:

**“Artículo 10º. Objetivos y estrategias del sistema de espacio público. Son objetivos y estrategias del sistema de espacio público las siguientes**

**1. Consolidar el espacio público como eje articulador de la transformación de la ciudad:**

**Estrategias.**

**a. Estructurar el sistema de espacio público y articularlo con la estructura ecológica principal.**

**b. Generar nuevo espacio público y/o recualificar el existente, mediante la optimización de los perfiles viales normativos, soterración de redes de servicios públicos, la incorporación de los deberes urbanísticos para espacio público y la creación de nuevos parques entre otros, con el fin de aumentar el espacio público efectivo.**

**c. Incorporar la normativa sobre franjas funcionales de los andenes, ampliación de las zonas de circulación peatonal, accesibilidad universal y organización del amoblamiento, mobiliario urbano, arborización y señalización.**

**d. Brindar los instrumentos normativos para el efectivo control del espacio público, evitando su invasión y propiciando su adecuado tratamiento, para que pueda ser disfrutado por todos los ciudadanos, en especial los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores e Otorgar bonificaciones en edificabilidad para propiciar la generación de más espacio público y/o recualificación del espacio público existente.**

**Artículo 40. Independencia de los servicios. Queda expresamente establecido que la infraestructura para conducir la energía eléctrica, debe ser independiente de aquella que se conforme para la transmisión de**

**telecomunicaciones. En consecuencia, es obligación de los prestadores de estos dos servicios, en coordinación con la administración municipal implementar el programa de soterración de las redes existentes según lo previsto en el presente plan.**

**Artículo 41°.** Acciones a desarrollar en los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones. Los prestadores y comercializadores de los servicios públicos de energía eléctrica y telecomunicaciones entre otras deben adelantar las siguientes acciones.

1. Proyectar las necesidades de expansión de los servicios de energía eléctrica y de telecomunicaciones, de acuerdo con las áreas de desarrollo y de expansión urbana definidas por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga.

2. El redimensionamiento periódico del sistema de energía debe garantizar las cargas requeridas y las fuentes de energización, tecnología y normas de los componentes físicos de las redes de suministro de altas, media y baja tensión, en las zonas urbanas y en los futuros desarrollos.

3. Estructurar los programas de alumbrado público para las zonas de futuro desarrollo y los de mejoramiento del mismo en los sectores en los cuales existe déficit.

**4. Definir y ejecutar los programas para soterrar o subterranizar las redes aéreas.**

5. Las empresas prestadoras o comercializadoras del servicio de energía eléctrica deben adoptar, acoger y exigir el cumplimiento de la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, en cuanto a las distancias de seguridad, zonas de servidumbres, afectaciones y demás normas establecidas en el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique. Adicione o sustituya.

Parágrafo. Las solicitudes de licencias urbanísticas en cualquiera de sus modalidades deben incluir en el plano del predio o predios objeto de licenciamiento, la representación gráfica de las redes eléctricas, transformadores y postera que las componen, señalando las correspondientes distancias de seguridad.

**Artículo 42°.** Instalación de redes dentro el perímetro urbano, zonas de expansión urbana, áreas suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio. Para estos efectos se observaran los siguientes parámetros:

**1 Las empresas prestadoras y comercializadoras de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, deben realizar la soterración de sus redes de media y baja tensión y de telecomunicaciones en los siguientes casos:**

a. El desarrollo de todo nuevo proyecto de construcción o ampliación de los existentes con usos comercial, industrial y dotacional en cualquier zona de la ciudad.

b. En los nuevos desarrollos residenciales en zonas con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, o cuando se trate de una ampliación de los mismos, incluidos las obras que se adelanten para el SITM Metrolínea.

c. En la modalidad de las áreas con tratamiento de renovación urbana. Desarrollo y suelos de expansión urbana, así como en las áreas suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio. La clasificación de los niveles de tensión en corriente alta, media, baja y muy baja tensión se toma según lo establecido en la Resolución 18-1294 de 2008 expedida por el Ministerio de Minas y Energía o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

2. Las nuevas redes eléctricas tanto de baja, muy baja, media tensión y redes de telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, entre otros) deben ser subterráneas en zonas urbanas y de expansión urbana con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

3. En las zonas de nuevos desarrollos en área urbana y de expansión urbana para estratos socioeconómicos 3, 4, 5 y 6 se debe realizar la soterración de todas las redes construyendo y/o usando los carcamos o ductos, de acuerdo con lo especificado en el Decreto municipal 067 de 2008 "Manual para el Diseño y Construcción del Espacio Público de Bucaramanga (MEPB)-o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

**4. Las empresas prestadoras y comercializadoras de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, deben estructurar antes del 31 de diciembre de 2015 y ejecutar en un cien por ciento (100%) antes del 31 de diciembre de 2020 como plazos improrrogables, los programas de soterración de todas las redes existentes y nuevas en las zonas urbanas clasificadas como estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 y en las vías arterias urbanas de la ciudad.**

5. En zonas donde se han ejecutado o se vayan a ejecutar proyectos de soterración no se permite la instalación de redes aéreas.

6. Las nuevas redes eléctricas tanto de baja como de media tensión, y las redes de telecomunicaciones podrán ser aéreas para las construcciones en zonas urbanas y de expansión urbana clasificadas como de estratos socioeconómicos 1 y 2. Las redes aéreas de baja tensión deben ser transportadas en un cable Única (trenzado polifásico)

7. Se prohíbe el alquiler de postera y dernas elementos para tender redes aéreas en las zonas de la ciudad.

*Parágrafo 1. En las redes de alumbrado público, y comunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, cable y similares), debe aplicarse el criterio de redes de baja tensión (Artículo 8 de la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique, adicione o sustituya).*

**Parágrafo 2. La Secretaría de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable (Electrificadora de Santander, empresas de comunicaciones, TV cable, etc.), debe definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterráneas.**

**Parágrafo 3. Con el objeto de garantizar la perfecta coordinación de la actividad de las empresas de servicios públicos entre sí y de estas con la planificación del territorio, las empresas prestadoras de servicios públicos o de particulares, deberán presentar el programa de soterración a más tardar el 30 de Septiembre de 2015 a la Secretaría de Planeación, quien coordinará con la Secretaría de Infraestructura su aprobación antes del 31 de diciembre de 2015. Mediante resolución motivada.**

*Parágrafo 4. Las distancias mínimas de protección a las líneas de transmisión de energía son las determinadas en la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, Reglamento Técnico de instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así: a. Para líneas eléctricas de 200 Kv, un corredor de 32 metros, o 16 metros a cada lado del eje. b. Para líneas eléctricas de 500 Kv, un corredor de 64 metros o 32 metros a cada lado del eje c Para líneas eléctricas de baja y media tensión un corredor de 24 metros, o 12 metros a cada lado del eje. Las demás distancias de seguridad y normas técnicas específicas deben ser consultadas en el RETIE.*

**Artículo 169°.** *Obstrucción de los andenes con elementos de las redes de servicios públicos o de particulares. Los postes y demás elementos de las redes de transmisión de energía, televisión, telecomunicaciones y demás, que a la fecha de adopción del presente Plan de Ordenamiento Territorial obstruyan la movilidad de la población en los espacios públicos o se configuren como obstáculos, deben ser removidos por la correspondiente empresa prestadora del servicio dentro de un plazo improrrogable de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, o ser reubicados por la empresa prestadora correspondiente dentro de las franjas de amoblamiento o los sitios que determine la Secretaría de Planeación en el referido termino.*

*En caso que el área del andén sobre el que estén instalados sea insuficiente y la administración no contemple proyectos de ampliación en la que se construyan las franjas ambientales y/o de amoblamiento para localizar esos elementos, las empresas prestadoras de servicios públicos están en la obligación de soterrar las redes dentro de un plazo improrrogable de cuatro (4) años contados a partir de la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

- 4.6. Que la empresa "Consultorías & Diseños Arquitectura-Urbanismo" realizó Análisis de Viabilidad de Cumplimiento del P.O.T. Bucaramanga, concluyendo que era improcedente la realización de la soterranización de las redes eléctricas tal y como lo pretendía el P.O.T., puesto que su ejecución generaría un impacto económico que afectaría a toda la población en general, específicamente en cuánto a subsidios, inversión no contemplada y el aumento de tarifas (fls. 286-307).
- 4.7. Que a través de Escrito radicado el día 30 de abril de 2015 por la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., dirigido a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, se solicitó la modificación excepcional de la norma urbanística (Acuerdo No. 011 de 2014) frente a los apartes del Acuerdo relacionados con el soterrado de las redes, al considerar que la misma era inviable técnicas y económicamente (fls. 270-277).
- 4.8. Que mediante Oficio del 11 de marzo de 2015, la Secretaría de Planeación Municipal de Bucaramanga, dio respuesta al Escrito radicado el día 30 de abril de 2015 por la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., manifestando para tal efecto que en virtud de las normas contenidas en el P.O.T. las empresas prestadoras de servicios públicos deben presentar el programa de soterración a más tardar el 30 de septiembre de 2015 a la Secretaría de Planeación, el cual se debía ejecutar en un 100% antes del 31 de diciembre de 2020 (fls. 282-285).
- 4.9. Que mediante Escrito radicado el día 1 de octubre de 2015 la ESSA presentó el programa de soterración de redes eléctricas de media y baja tensión dentro de la jurisdicción del municipio de Bucaramanga, solicitando nuevamente la modificación excepcional del P.O.T. ante el Concejo Municipal de Bucaramanga, y la adecuación de dicha

normatividad a la propuesta comercial presentada, esto con el fin de no afectar la sostenibilidad de la empresa y por ende la prestación del servicio público (fls. 425-436).

- 4.10.** Que mediante Oficio del 11 de diciembre de 2015, la Secretaría de Planeación Municipal dio respuesta a la solicitud de la ESSA, reiterando la negativa frente a la modificación excepcional del P.O.T. y sustentando tal posición en que desde el Acuerdo o. 034 de 2000, P.O.T. vigente entre los años 2000 a mayo de 2014, debieron adelantarse las acciones necesarias para realizar la soterración de redes aéreas (fls. 425-441).
- 4.11.** Que el numeral 1° de la Circular No. 007 de 2014 del 11 de Agosto, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Bucaramanga, indica:

**1. Redes eléctricas.**

*De conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 42 del POT y en la medida que se presenta una contradicción entre el contenido de los numerales 2 y 6 del artículo 42 y ausencia de norma específica sobre las provisionales de obra y las condiciones de las subestaciones, este despacho se permite precisar lo siguiente:*

- a) Para adelantar las obras correspondientes a las actividades licenciadas, se permite que durante el proceso de construcción las redes provisionales de obra sean aéreas, siempre y cuando la postería se ubique al interior del predio. Antes de la finalización de las obras y de la solicitud del Certificado de Permiso de Ocupación, las redes deben ser soterradas y la postería retirada en cumplimiento de lo establecido en los precitados artículos.*
- b) En todos los estratos las redes deben ser subterráneas, incluyendo las nuevas redes eléctricas tanto de baja, muy baja, media tensión y redes de telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, entre otros).*
- c) En los estratos 1 y 2 se permite que los transformadores sean aéreos, mientras que en los estratos 3, 4, 5 y 6 las subestaciones deben ser subterráneas.*

- 4.12.** Que mediante Estudio Técnico y Económico para el Soterramiento de las Redes Eléctricas de ESSA en los Niveles de Tensión I, II y III en el municipio de Bucaramanga presentado por la empresa Electricadora de Santander, se concluyó que la inversión total del proyecto asciende a \$3.109.234.000 cifra dada en millones de pesos a precios constantes a diciembre de 2016 (fls. 497-514).

Conforme a lo anterior y los argumentos expuestos dentro del acápite de marco normativo y jurisprudencial, se resolverá los argumentos expuestos

por la parte accionada que fundamentan la afirmación de que los actos objeto de declaratoria de nulidad fueron expedidos en legalidad.

## 5. CARGOS DE APELACIÓN

### 5.1. INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN DE CONCERTACIÓN CON LAS COMISIONES DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA EXPEDICIÓN DEL P.O.T.

Alega la entidad accionada que la Ley 388 de 1997 no ha dispuesto la intervención de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos como órgano consultivo obligatorio para la expedición o formulación de los planes de ordenamiento territorial en lo que guarde relación con sus competencias, como erróneamente lo interpretó el A Quo.

Respecto a lo anterior, sea lo primero advertir que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio municipal comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertada que entre otros aspectos regulan la transformación y ocupación del espacio, y seguidamente el numeral 3 del artículo 10 ibídem indica entre los determinantes a tener en cuenta para la elaboración del P.O.T., el señalamiento y localización de las infraestructura básicas relativas al saneamiento y suministro de energía.

Ahora, en cuanto a las competencias de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, el artículo 68 de la Ley 142 de 1994, delegó en estos órganos la función otorgada por mandato constitucional al Presidente de la República de señalar las políticas generales de administración y regular dichos sectores con el fin de generar una eficiente prestación de los servicios públicos, consagrando además funciones específicas para dicho órgano.

Así las cosas, el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, estipuló dentro de las funciones de la Comisión de Regulación: "Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias; y el artículo el 74 ibídem indicó específicamente entre las funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible: "Regular el ejercicio

de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente (...)”.

Claro lo anterior, es necesario definir el concepto de "regulación", función principal de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, la cual se entiende como aquella facultad de "ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines", siendo éstos fines los contenidos en el artículo 365 de la Constitución Política, que expresa: "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (...)".

Conforme a lo expuesto, se evidencia que tanto el ente territorial y las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos tienen como función garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, a lo que se añade que es tarea de las Comisiones de Regulación definir aquellos eventos en los que sea necesario que, la realización de obras e instalación de equipos deba atender a parámetros técnicos oficiales, esto con el fin de evitar perjuicios a terceros.

Por otra parte, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, consagró expresamente:

**“ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** *Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

**1. De la Nación**

a) *Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.*

b) *Localización de grandes proyectos de infraestructura.*

c) *Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.*

d) *Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.*

**e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.**

f) *La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.*

g) *Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.*

**PARÁGRAFO. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.**

**4. Del Municipio**

**a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.**

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

**PARÁGRAFO 1o.** La distribución de competencias que se establece en este artículo **se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación** con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

(...)"

En este orden de ideas, si bien el Municipio de Bucaramanga tiene competencia para establecer acciones político-administrativas y de planificación en cuanto a la transformación y ocupación del espacio público, y el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas al saneamiento y suministro de energía, dicha competencia debe ser ejercida bajo los principios de concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades estatales, para lo cual se establece dentro del procedimiento de expedición del P.O.T., lo referente a la etapa de concertación.

Frente a la concertación<sup>13</sup> que se debe llevar a cabo para la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, ésta es definida como una etapa autónoma que se surte de forma posterior a la formulación del proyecto de P.O.T., siendo expresamente desarrollada por el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

**"ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACION 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.**

---

<sup>13</sup> El Diccionario de la Real Academia Española, define el termino concertar como "1. Componer, ordenar o arreglar las partes de una cosa o varias cosas. 4. Traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes"

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:

(...)

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.

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

De conformidad con lo señalado, aunque en el contenido del artículo citado no se consagre expresamente que en la etapa de concertación debe participar las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, se evidencia que al repercutir directamente la disposición de soterrar todas las redes eléctricas de la zona urbana del Municipio de Bucaramanga en un plazo perentorio de cinco (5) años, y cuatro (4) años en lo concerniente a áreas de andén insuficiente, estas medidas desconocieron directamente los principios de concurrencia, complementariedad y coordinación, toda vez que para su expedición se debió contar en la etapa de concertación con la participación de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, con las empresas públicas y privadas, y con la participación de los ciudadanos afectados por dicha medida; razón por la cual, incurrió las normas demandadas

específicamente, el artículo 40, el numeral 4 del artículo 42, y el inciso 2 del artículo 169 en la causal de nulidad de expedición irregular.

## **5.2. INCAPACIDAD DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA ENERVAR LA LEGALIDAD DEL P.O.T.**

Aduce el apelante que la empresa ESSA debe asumir un proceso de innovación tecnológica y de adecuación de sus activos eléctricos, dentro del cual puede financiar los costos de reposición de las actuales redes aéreas, no siendo admisible que se aleguen consideraciones netamente económicas para negar reiteradamente el cumplimiento del P.O.T., a lo que añade que el principio de sostenibilidad fiscal no vicia de nulidad los actos demandados.

En este sentido, se debe advertir que el principio de sostenibilidad fiscal, se encuentra contenido dentro del concepto de Plan de Ordenamiento Territorial consagrado en el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011, que expresamente consagra que el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible con responsabilidad fiscal, y seguidamente el artículo 3 de esta misma norma, señala como principio rector del ordenamiento territorial la sostenibilidad fiscal.

Ahora, si bien el principio de sostenibilidad no está consagrado como un principio constitucional, por lo cual no se admite su sustento para desconocer derechos de carácter fundamental, si tiene connotación de principio rector y orientador en cuanto a los planes de ordenamiento territorial, debiendo las autoridades de las diferentes ramas del poder, direccionar sus actuaciones y decisiones con fundamento en este principio, de tal manera se alcance de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.

A lo anterior se añade, que este principio, debe aplicarse en armonía con el principio de progresividad, cuya materialización implica que el Estado deba ampliar gradualmente de conformidad con la capacidad económica e institucional los derechos de contenido prestacional, logrando así la materialización de los fines esenciales del Estado, que para el caso en particular, se materializa en el cumplimiento del deber estatal de garantizar la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios.

Así las cosas, con el fin de constatar si en el presente caso hubo violación al principio de sostenibilidad fiscal, se procederá a analizar los siguientes elementos probatorios allegados y practicados dentro del proceso, los cuales fueron:

- 5.2.1. Análisis de Viabilidad Cumplimiento del POT Bucaramanga, realizado por la empresa "Consultorías & Diseños Arquitectura-Urbanismo" que generó como resultado la improcedencia de realizar la soterrización de las redes eléctricas pretendidas por el P.O.T., al considerar que su ejecución generaría un impacto económico que afectaría a toda la población en general, específicamente en cuánto a subsidios, inversión no contemplada y el aumento de tarifas (fls. 286-307).
- 5.2.2. Estudio Técnico y Económico para el Soterramiento de las Redes Eléctricas de ESSA en los Niveles de Tensión I, II y II en el Municipio de Bucaramanga, presentado por la empresa Electrificadora de Santander, mediante el cual se concluyó que la inversión total del proyecto ascendía a \$3.109.234.000 cifra dada en millones de pesos a precios constantes a diciembre de 2016 (fls. 497-514).
- 5.2.3. Testimonio del Ingeniero Sergio Fernando Pérez, jefe de Gestión Operativa de la ESSA, quien manifestó: **"PREGUNTADO:** *Cuántos Kilómetros de cable aéreo existen en Bucaramanga para la prestación del servicio de energía.* **CONTESTÓ:** *En este momento no tengo el dato exacto, en nuestra zona de influencia tenemos 51.000 kilómetros de redes, del cual menos del 0.5% son soterradas y el excedente son aéreas, pero no tengo el dato exacto de cuántas redes tenemos aquí en Bucaramanga. (...)* **PREGUNTADO:** *Cuánto cuesta soterrar en Bucaramanga un kilómetro de energía.* **CONTESTÓ:** *En el estudio que hemos realizado cerca de \$1.400.000.000 sería el estimado de la inversión requerida para soterrar un kilómetro de red. (...)* **PREGUNTADO:** *Cuánto cuesta dismantelar un kilómetro de red.* **CONTESTÓ:** *Bueno tenemos un dato realizado no por kilómetro de red en este momento, lo tengo de manera general para la ciudad de Bucaramanga donde estimamos que el dismantelamiento asciende a los \$54.800.000.000 para la infraestructura eléctrica actual que utilizamos para la prestación del servicio de energía eléctrica... Más adelante añade que: Conllevaría un incremento de hasta el 100% de la tarifa del servicio de energía eléctrica para los bumangueses... otro impacto que veíamos en ese estudio y que también lo hemos presentado a la alcaldía es el tema de movilidad, como les decía para hacer un soterrado de redes obligatoriamente necesitamos cerrar la vía por cuánto no hay andenes que estén disponibles para (sic) con las características técnicas necesarias para poder soterrar toda la red, tanto eléctrica como de telemáticos y obligatoriamente debemos casi en el 100% de los casos tendremos que hacer uso de las vías, es decir escavar las vías territoriales, y por tanto tendremos que hacer cierres parciales de todas las vías en Bucaramanga, en distintos momentos...* **PREGUNTADO:** *Que implicaría para la ESSA soterrar sus recursos para la soterración de redes en Bucaramanga.* **CONTESTÓ:** *Bien este es uno de nuestros principales argumentos que no tenemos flujo de caja, digamos para una inversión tan alta en*

*este momento digamos que pensar en una inversión de 3.1 billones de pesos a cargo de la Electrificadora de Santander sencillamente es imposible desde el punto de vista financiero, esto estaría por encima de los indicadores económicos...no tendríamos un banco que nos pueda prestar una suma tan alta de dinero... tenemos en este momento \$753.000.000.000 de inversión para el próximo cuatrienio y esta inversión, digamos está focalizada para la razón de ser de un operador de red y es garantizar el cubrimiento de la demanda en toda nuestra zona de influencia, que en este momento atendemos 92 municipios, es decir todo Santander, y 5 municipios de otros departamentos y digamos para ello que el 50% de los \$753.000.000.000 (...)"*

- 5.2.4. Testimonio de la Ingeniera Lucero Pineda Ayala, Ingeniera Financiera, Jefe Comercial de la ESSA, quien indicó: "**PREGUNTADO:** Qué tipo de impacto tiene la aplicación integral del Acuerdo 011 de 2014 en las finanzas de la empresa electrificadora de Santander y de manera directa en el usuario y los planes de expansión del servicio. **CONTESTÓ:** Bueno doctor una pregunta bastante amplia, son varios digamos que voy a iniciar con uno el impacto financiero de la empresa, dos un impacto reputacional de la empresa electrificadora, impactos ambientales, también tiene mucho que ver y obviamente el gran impacto si bien no se puede plasmar hasta que se de el 100% de la ejecución, y es el incremento tarifario que tiene para nuestros usuarios, creo que en lo que tiene que ver con la parte financiera de la organización, pues tenemos bastantes limitantes...el impacto tarifario a los usuarios y el impacto en temas de subsidios al gobierno nacional es bastante significativo (...). **PREGUNTADO:** Si el establecimiento de la soterración de redes de energía implica una mejora en el tema de la prestación del servicio, y garantiza a los habitantes del municipio de Bucaramanga, el derecho al goce del paisaje urbano. **CONTESTÓ:** Pues claro doctor digamos que en términos del soterrado, digamos que sí, el beneficio será simplemente estético en términos de poder tener mejor panorama de los árboles y del cielo y demás en términos de las vías, pero en términos, de calidad, prestación y cobertura, no va a ver ningún beneficio porque sencillamente lo que ahí estamos haciendo simplemente es cogiendo unas redes existentes y soterrándolas como lo manda el P.O.T., (...)"

En este entendido, y de conformidad con las pruebas obrantes dentro del expediente y las practicadas en el proceso, para la Sala es claro que la medida de soterrar la totalidad de las redes de energía eléctrica del Municipio de Bucaramanga, contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga Segura Generación, desconoce arbitrariamente el principio rector y orientador de sostenibilidad fiscal y por ende el principio de progresividad y el deber constitucional Estatal de garantizar la efectiva prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Ahora, frente a la alegación realizada por la parte accionante consistente en que la violación al principio de sostenibilidad fiscal no vicia de nulidad el acto demandado, es necesario traer a colación la sentencia de la H. Corte Constitucional, mediante la cual se estructura el concepto de principios, los cuales deben ser entendidos cómo: "normas que establecen un deber ser específico"<sup>14</sup>. En consecuencia, es claro que la violación directa de un principio rector y orientador del Estado, evidentemente vicia de nulidad tal acto por infracción a las normas en que debía fundarse.

**5.3. SUBSISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE SOTERRACIÓN IMPUESTA A LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DESDE EL P.O.T DEL AÑO 2000**

Expone la entidad accionada que técnicamente es viable la inclusión del programa de soterración de redes de energía eléctrica en las condiciones estipuladas en el Acuerdo No. 011 de 2014, toda vez que la medida ha estado vigente desde el año 2000 con el Acuerdo No. 034.

Frente a lo anterior, es necesario traer a colación nuevamente, las disposiciones contenidas en el Acuerdo No. 034 de 2000 modificado por el Acuerdo 018 de 2002, en paralelo con el Acuerdo No. 011 de 2014, respecto a la soterración de las redes de energía.

Acuerdo 034 de 2000	Acuerdo 011 de 2014
<p><i>Artículo 32°. De las Acciones para Garantizar los Servicio Públicos. Con el fin de garantizar el acceso de todos los habitantes a los servicios públicos domiciliarios básicos, se adoptan las siguientes acciones:                      (...)   7. Proyectar las necesidades de expansión del servicio de energía eléctrica de acuerdo con las áreas de desarrollo propuestas dentro del POT de Bucaramanga, para constituir programas, posibilidades técnicas y económicas en la subterranización de redes de baja y media tensión y de alumbrado público en el municipio. (...)</i></p>	<p><i>Artículo 10°. Objetivos y estrategias del sistema de espacio público. Son objetivos y estrategias del sistema de espacio público las siguientes</i></p> <p><i>1. Consolidar el espacio público como eje articulador de la transformación de la ciudad:                      Estrategias.                      (...)   b. Generar nuevo espacio público y/o recualificar el existente, mediante la optimización de los perfiles viales normativos, soterración de redes de servicios públicos, la incorporación de los deberes urbanísticos para espacio público y la creación de nuevos parques entre otros, con el fin de aumentar el espacio público efectivo.</i></p>

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Doctor Ciro Angarita Baron. Sentencia del 5 de Junio de 1992.

	(...)
<p>Artículo 40°. De las Acciones a desarrollar en el Servicio de Energía eléctrica. Dentro de las acciones a desarrollar en el Servicio de Energía eléctrica, se tienen:</p> <p>(...)</p> <p>6. Promover la subterranización de redes de media tensión y de baja tensión para las zonas de desarrollo comercial, institucional y de recuperación urbanística, fortaleciendo y ayudando a conservar la imagen de la Ciudad Bonita, siendo de obligatorio cumplimiento para el desarrollo de las áreas de expansión y en los planes parciales. (...)</p>	<p>Artículo 41°. Acciones a desarrollar en los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones. Los prestadores y comercializadores de los servicios públicos de energía eléctrica y telecomunicaciones entre otras deben adelantar las siguientes acciones:</p> <p>(...) 4. Definir y ejecutar los programas para soterrar o subterranizar las redes aéreas. (...)</p>
<p>Artículo 116°. Del Sistema de Servicios Públicos. Adoptar el sistema de servicios públicos mediante las siguientes acciones:</p> <p>(...)</p> <p>3. Proyectar las necesidades de expansión del servicio de energía eléctrica de acuerdo con las áreas de desarrollo propuestas dentro del POT de Bucaramanga, para constituir programas, posibilidades técnicas y económicas del paso de redes aéreas a redes subterráneas de baja y media tensión, de alumbrado público, de teléfonos y de señales de televisión en el municipio. (...).</p>	
<p>Artículo 598°. Modificado por el Acuerdo 018 de 2002. De la instalación de nuevas redes en el perímetro urbano del Municipio. Para la instalación de nuevas redes de energía, de teléfono, televisión por cable o similares deben considerar los siguientes parámetros:</p> <p>1. Las redes eléctricas, tanto en baja como en media tensión, deben ser subterráneas para las construcciones dirigidas a los estratos 4, 5 y 6.</p> <p>2. Las redes eléctricas de baja tensión deben ser subterráneas y las de media tensión podrán ser aéreas para las construcciones dirigidas a los estratos 2 y 3.</p> <p>3. Las redes eléctricas, tanto de baja</p>	<p>Artículo 40. Independencia de los servicios. Queda expresamente establecido que la infraestructura para conducir la energía eléctrica, debe ser independiente de aquella que se conforme para la transmisión de telecomunicaciones. En consecuencia, es obligación de los prestadores de estos dos servicios, en coordinación con la administración municipal implementar el programa de soterración de las redes existentes según lo previsto en el presente plan.</p> <p>Artículo 42°. Instalación de redes dentro del perímetro urbano, zonas de expansión urbana, áreas suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio. Para estos efectos se</p>

como media tensión, podrán ser aéreas para las construcciones dirigidas al estrato 1, las cuales deberán ser transportadas en un cable único (polifásico con el debido aislamiento o protección), que contenga las redes necesarias, para la conexión al sistema energético local.

4. Las definiciones de media y baja tensión corresponden a las normas eléctricas aplicables.

Parágrafo 1. En el caso de modificaciones, ampliaciones, reconocimientos de obra o remodelaciones, propiamente dichas, se aplicara el criterio técnico de la red existente.

Parágrafo 2. En las redes de Alumbrado Público, Comunicaciones, Televisión y similares debe aplicarse el criterio de redes de baja tensión.

Parágrafo 3 La Oficina Asesora de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable (Electrificadora de Santander, empresas de Comunicaciones, TV cable, etc.), deberá definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterráneas.

(Negrilla y subrayado fuera de texto)

observaran los siguientes parámetros:

1 Las empresas prestadoras y comercializadoras de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, deben realizar la soterración de sus redes de media y baja tensión y de telecomunicaciones en los siguientes casos:  
a. El desarrollo de todo nuevo proyecto de construcción o ampliación de los existentes con usos comercial, industrial y dotacional en cualquier zona de la ciudad.

b. En los nuevos desarrollos residenciales en zonas con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, o cuando se trate de una ampliación de los mismos, incluidos las obras que se adelanten para el SITM Metrolinea.

c. En la modalidad de las áreas con tratamiento de renovación urbana. Desarrollo y suelos de expansión urbana, así como en las áreas suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio. La clasificación de los niveles de tensión en corriente alta, media, baja y muy baja tensión se toma según lo establecido en la Resolución 18-1294 de 2008 expedida por el Ministerio de Minas y Energía o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

2. Las nuevas redes eléctricas tanto de baja, muy baja, media tensión y redes de telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, entre otros) deben ser subterráneas en zonas urbanas y de expansión urbana con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

3. En las zonas de nuevos desarrollos en área urbana y de expansión urbana para estratos socioeconómicos 3, 4, 5 y 6 se debe realizar la soterración de todas las redes construyendo y/o usando los carcamos o ductos, de acuerdo con lo especificado en el Decreto municipal 067 de 2008 "Manual para el Diseño y Construcción del Espacio Público de Bucaramanga (MEPB)-o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

4. Las empresas prestadoras y comercializadoras de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, deben estructurar antes del 31 de diciembre de 2015 y ejecutar en un cien por ciento (100%) antes del 31 de diciembre de 2020 como plazos improrrogables, los programas de soterración de todas las redes existentes y nuevas en las zonas urbanas clasificadas como estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5

y 6 y en las vías arterias urbanas de la ciudad.

5. En zonas donde se han ejecutado o se vayan a ejecutar proyectos de soterracion no se permite la instalación de redes aéreas.

6. Las nuevas redes eléctricas tanto de baja como de media tensión, y las redes de telecomunicaciones podrán ser aéreas para las construcciones en zonas urbanas y de expansión urbana clasificadas como de estratos socioeconómicos 1 y 2. Las redes aéreas de baja tensión deben ser transportadas en un cable Única (trenzado polifásico)

7. Se prohíbe el alquiler de posteria y dernas elementos para tender redes aéreas en las zonas de la ciudad.

Parágrafo 1. En las redes de alumbrado público, y comunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, cable y similares), debe aplicarse el criterio de redes de baja tensión (Artículo 8 de la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique, adicione o sustituya).

Parágrafo 2. La Secretaria de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable (Electrificadora de Santander, empresas de comunicaciones, TV cable, etc.) debe definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterranas.

Parágrafo 3. Con el objeto de garantizar la perfecta coordinación de la actividad de as empresas de servicios públicos entre si y de estas con la planificación del territorio, las empresas prestadoras de servicios públicos o de particulares, deberán presentar el programa de soterracion a más tardar el 30 de Septiembre de 2015 a la Secretaria de Planeación, quien coordinara con la Secretaría de Infraestructura su aprobación antes del 31 de diciembre de 2015. Mediante resolución motivada.

(...)

Artículo 169°. Obstrucción de los andenes con elementos de las redes de servicios públicos o de particulares. Los postes y demás elementos de las redes de

	<p><i>transmisión de energía, televisión, telecomunicaciones y demás, que a la fecha de adopción del presente Plan de Ordenamiento Territorial obstruyan la movilidad de la población en los espacios públicos o se configuren como obstáculos, deben ser removidos por la correspondiente empresa prestadora del servicio dentro de un plazo improrrogable de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, o ser reubicados por la empresa prestadora correspondiente dentro de las franjas de amoblamiento o los sitios que determine la Secretaría de Planeación en el referido termino.</i></p> <p><i>En caso que el área del andén sobre el que estén instalados sea insuficiente y la administración no contemple proyectos de ampliación en la que se construyan las franjas ambientales y/o de amoblamiento para localizar esos elementos, las empresas prestadoras de servicios públicos están en la obligación de soterrar las redes dentro de un plazo improrrogable de cuatro (4) años contados a partir de la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial."</i></p>
--	--

Conforme al desarrollo normativo de la medida de soterración de las redes eléctricas en el Municipio de Bucaramanga contenido en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, y el anterior, no existe duda para la Sala que si bien la medida se estipuló desde el año 2000 siendo posteriormente modificada, la misma se estructuró mediante los principios de progresividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que ésta se iba a materializar paulatinamente y de forma concertada con las empresas de servicios públicos domiciliarios, para el caso particular la empresa ESSA.

Lo anterior, se vislumbra con el contenido del artículo 47 del Decreto No. 078 de 2008, el cual indicaba expresamente que la medida de soterración de las redes aéreas se llevaría a cabo previo estudio de las posibilidades técnicas y económicas; sin embargo, pese a lo referenciado, dentro del Expediente Municipal el ente territorial no se pronunció frente a la viabilidad técnica y económica de la medida de soterración de todas las redes aéreas, pero con el Acuerdo No. 011 del 21 de mayo de 2014, impuso a las empresas de servicios públicos el deber de estructurar antes del 31 de diciembre de 2015 y ejecutar en un 100% antes del 31 de diciembre de 2020 (con plazos

improrrogables) la soterración de la totalidad de las redes aéreas del Municipio de Bucaramanga, medida que desconoció los principios de adecuación, razonabilidad, proporcionalidad y progresividad como acertadamente lo estableció el A Quo. En consecuencia, no le es dable a la entidad accionada argumentar que la obligación de soterrar todas las redes eléctricas se había impuesto desde el año 2000, puesto que dicha aseveración carece de realidad fáctica y jurídica.

#### 5.4. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL PARA PROFERIR EL NUMERAL 1 DE LA CIRCULAR 007 DE 2014

Ahora, en cuanto a la competencia de la Secretaría de Planeación Municipal de Bucaramanga para expedir el numeral 1° de la Circular No. 007 de 2014, mediante el cual se aclaró la contradicción existente entre los numerales 2 y 6 del artículo 42, se debe precisar que frente a la medida de soterración de redes aéreas, el parágrafo 2° y 3° del artículo 42 del Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga Segunda Generación, estableció:

**“Parágrafo 2. La Secretaría de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable (Electrificadora de Santander, empresas de comunicaciones, TV cable, etc.). debe definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterráneas.**

**Parágrafo 3. Con el objeto de garantizar la perfecta coordinación de la actividad de las empresas de servicios públicos entre sí y de estas con la planificación del territorio, las empresas prestadoras de servicios públicos o de particulares, deberán presentar el programa de soterración a más tardar el 30 de Septiembre de 2015 a la Secretaría de Planeación, quien coordinará con la Secretaría de Infraestructura su aprobación antes del 31 de diciembre de 2015. Mediante resolución motivada”.**

De las anteriores disposiciones, es claro que el P.O.T. del municipio de Bucaramanga, frente a la soterración de redes aéreas no facultó a la Secretaría de Planeación Municipal para aclarar y/o modificar las normas establecidas para tal efecto, puesto que su competencia se limitó a la concertación y coordinación con las Empresas de Servicios Públicos para la soterración de las redes aéreas; razón por lo cual, la Secretaría de Planeación Municipal excedió las competencias dadas por el P.O.T. para desarrollar lo referente a la medida de soterración de redes.

A lo expuesto se añade, que entre las funciones dadas a la Secretaría de Planeación Municipal, contenidas en el Decreto NO. 034 de 2006 vigente al momento de expedición de la circular, no se encuentra la consistente en aclarar y/o modificar las normas contenidas en el P.O.T., adoleciendo dicho acto de nulidad por falta de competencia.

#### **6. DISPOSICIONES DEL ACUERDO 011 DE 2014 QUE MANTIENEN SU LEGALIDAD**

Finalmente, es necesario traer nuevamente a colación los artículos 10, 41, 42 (exceptuando el numeral 4°) e inciso 1 del artículo 169 del Acuerdo 011 del 2004, por medio de los cuales se indicó:

***“Artículo 10°. Objetivos y estrategias del sistema de espacio público. Son objetivos y estrategias del sistema de espacio público las siguientes***

*1. Consolidar el espacio público como eje articulador de la transformación de la ciudad:*

*Estrategias.*

*(...)*

*b. Generar nuevo espacio público y/o recualificar el existente, mediante la optimización de los perfiles viales normativos, soterración de redes de servicios públicos, la incorporación de los deberes urbanísticos para espacio público y la creación de nuevos parques entre otros, con el fin de aumentar el espacio público efectivo. (...)*

***Artículo 41°. Acciones a desarrollar en los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones. Los prestadores y comercializadores de los servicios públicos de energía eléctrica y telecomunicaciones entre otras deben adelantar las siguientes acciones: (...)***

*4. Definir y ejecutar los programas para soterrar o subterranizar las redes aéreas. (...)*

***Artículo 42°. Instalación de redes dentro el perímetro urbano, zonas de expansión urbana, áreas suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio. Para estos efectos se observaran los siguientes parámetros:***

*1 Las empresas prestadoras y comercializadoras de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, deben realizar la soterración de sus redes de media y baja tensión y de telecomunicaciones en los siguientes casos:*

*a. El desarrollo de todo nuevo proyecto de construcción o ampliación de los existentes con usos comercial, industrial y dotacional en cualquier zona de la ciudad.*

*b. En los nuevos desarrollos residenciales en zonas con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, o cuando se trate de una ampliación de los mismos, incluidos las obras que se adelanten para el SITM Metrolínea.*

*c. En la modalidad de las áreas con tratamiento de renovación urbana. Desarrollo y suelos de expansión urbana, así como en las áreas suburbanas y parcelaciones rurales del Municipio. La clasificación de los niveles de tensión en corriente alta, media, baja y muy baja tensión se toma según lo establecido en la*

Resolución 18-1294 de 2008 expedida por el Ministerio de Minas y Energía o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

2. Las nuevas redes eléctricas tanto de baja, muy baja, media tensión y redes de telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, entre otros) deben ser subterráneas en zonas urbanas y de expansión urbana con estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

3. En las zonas de nuevos desarrollos en área urbana y de expansión urbana para estratos socioeconómicos 3, 4, 5 y 6 se debe realizar la soterración de todas las redes construyendo y/o usando los carcamos o ductos, de acuerdo con lo especificado en el Decreto municipal 067 de 2008 "Manual para el Diseño y Construcción del Espacio Público de Bucaramanga (MEPB)-o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

(...)

5. En zonas donde se han ejecutado o se vayan a ejecutar proyectos de soterración no se permite la instalación de redes aéreas.

6. Las nuevas redes eléctricas tanto de baja como de media tensión, y las redes de telecomunicaciones podrán ser aéreas para las construcciones en zonas urbanas y de expansión urbana clasificadas como de estratos socioeconómicos 1 y 2. Las redes aéreas de baja tensión deben ser transportadas en un cable Única (trenzado polifásico)

7. Se prohíbe el alquiler de posteria y demás elementos para tender redes aéreas en las zonas de la ciudad.

Parágrafo 1. En las redes de alumbrado público, y comunicaciones (telefonía, radio, televisión, transmisión de voz y datos, cable y similares), debe aplicarse el criterio de redes de baja tensión (Artículo 8 de la Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) o la norma que lo modifique, adicione o sustituya).

Parágrafo 2. La Secretaria de Planeación Municipal, en conjunto con los representantes de las empresas prestadoras de servicios por cable (Electrificadora de Santander, empresas de comunicaciones, TV cable, etc.) debe definir los corredores necesarios para la construcción de las redes subterráneas.

Parágrafo 3. Con el objeto de garantizar la perfecta coordinación de la actividad de las empresas de servicios públicos entre sí y de estas con la planificación del territorio, las empresas prestadoras de servicios públicos o de particulares, deberán presentar el programa de soterración a más tardar el 30 de Septiembre de 2015 a la Secretaria de Planeación, quien coordinará con la Secretaria de Infraestructura su aprobación antes del 31 de diciembre de 2015. Mediante resolución motivada.

**Artículo 169°.** Obstrucción de los andenes con elementos de las redes de servicios públicos o de particulares. Los postes y demás elementos de las redes de transmisión de energía, televisión, telecomunicaciones y demás, que a la fecha de adopción del presente Plan de Ordenamiento Territorial obstruyan la movilidad de la población en los espacios públicos o se configuren como obstáculos, deben ser removidos por la correspondiente empresa prestadora del servicio dentro de un plazo improrrogable de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, o ser reubicados por la empresa prestadora correspondiente dentro de las franjas de amoblamiento o los sitios que determine la Secretaria de Planeación en el referido término.(...)"

Conforme a lo señalado en las disposiciones referenciadas, considera la Sala que estas normas no adolecen de nulidad, toda vez que su finalidad está encaminada a continuar con el proceso de soterración de redes iniciado con la expedición del Acuerdo No. 034 de 2000, por lo cual, declarar su nulidad equivaldría a retrotraer los avances que se han logrado en materia de soterración de redes aéreas. A lo anterior se añade que el inciso 1° del artículo 169 no desarrolla lo referente a la soterración de redes aéreas, por lo cual, tampoco se encuentra viciado de nulidad.

Sin embargo, en consonancia con la posición adoptada en esta sentencia por la Sala de Decisión, en aras de evitar dilaciones injustificadas o afectaciones a derechos particulares, se exhortará al municipio de Bucaramanga, para que previa concertación y mancomunadamente con las empresas públicas y privadas que prestan los servicios de energía y telecomunicaciones, así como con las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios competentes en la materia, adopte y apruebe el programa de soterración de redes aéreas, el cual deberá establecer plazos adecuados y razonables que no afecten el principio de sostenibilidad fiscal, esto antes del 31 de diciembre de 2020, fecha en la cual se había previsto soterrar todas las redes existentes en el municipio de Bucaramanga.

#### **7. DECISIÓN**

En consecuencia, se REVOCARÁ el numeral PRIMERO de la sentencia al no encontrarse viciados de nulidad los apartados demandados; se MODIFICARÁ el numeral SEGUNDO respecto a la nulidad del artículo 42 (exceptuando el numeral 4°) y el inciso 1° del artículo 169, y se CONFIRMARÁ los demás apartados de la sentencia de primera instancia, con fundamento en la presente providencia.

#### **8. CONDENA EN COSTAS**

En aplicación a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, no se condenará en costas en esta instancia, teniendo en cuenta que se ventila un asunto de interés público.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: REVÓCASE**, el numeral PRIMERO de la sentencia de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: MODIFÍQUESE** el numeral SEGUNDO de la sentencia de primera instancia, el cual quedará así:

*“SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD de los artículos 40, numeral 4 del artículo 42 e inciso 2° del artículo 169 del Acuerdo 011 de 2014, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Bucaramanga expedido por el Concejo Municipal, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.*

**TERCERO: CONFÍRMASE** en sus demás apartados la sentencia de fecha 22 de mayo de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: NO SE CONDENA** en costas de segunda instancia de acuerdo con lo señalado en las consideraciones de esta sentencia.

**QUINTO: EXHÓRTESE** al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, para que previa concertación y mancomunadamente con las empresas públicas y privadas que prestan los servicios de energía y telecomunicaciones, así como con las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios competentes en la materia, adopte y apruebe el programa de soterración de redes aéreas antes del 31 de diciembre de 2020, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. } X

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previas constancias de rigor en el sistema justicia siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado en Sala de la fecha, Acta No. 101/19



**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**  
Magistrado



**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Magistrada



**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
Magistrado



