



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE BUCARAMANGA

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Bucaramanga, veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

DEMANDANTE	ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA
DEMANDADO	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
EXPEDIENTE	68001333300720180021300

1. ASUNTO

Procede el despacho a decidir, en primera instancia, la demanda con que se promueve el medio de control de **NULIDAD** formulada por el **ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**, por conducto de apoderado judicial, contra el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**.

2. ANTECEDENTES

2.1. HECHOS¹

La parte demandante expone que, como autoridad ambiental y surtido el procedimiento establecido en el artículo 24 de la Ley 388 de 1995, mediante Acta de Concertación del 08 de marzo de 2013 y Resolución No. 067 del 31 de enero de 2014, declaró concertado y aprobado el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del Municipio de Bucaramanga 2014-2027, en lo atinente al componente ambiental urbano.

Aduce que en los actos administrativos referidos se dejó anotada la condición de protección ambiental de algunas áreas que presentan limitaciones geotécnicas, de amenazas naturales y de protección ambiental. Por ende, según lo concertado y aprobado en los actos mencionados, en el plano de “Áreas de Actividad” U-4 se incluyó la vocación de los suelos a partir de la asignación de los usos permitidos, restringidos o prohibidos que determinan las condiciones normativas para su desarrollo.

De igual forma, dice que en el plano de “Zonificación de restricciones a la ocupación” U-9 se dejaron consignadas las limitaciones que tenían las diferentes áreas del territorio municipal y que impiden el desarrollo de cualquier proyecto urbanístico y arquitectónico.

¹ [01ExpedienteFisicoEscaneadoCadena.PDF](#) (Fol. 4-5)

Arguye que el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** expidió el Decreto 077 del 02 de junio de 2015, mediante el cual se realizan unas precisiones cartográficas al Acuerdo Municipal 011 de 2014 aplicables al suelo urbano, dentro del cual, se realizaron varios considerandos orientados a modificar las fichas normativas establecidas en los planos U-4 y U-9, los cuales implican una modificación estructural del Plan de Ordenamiento Territorial y a las restricciones ambientales, sin ser concertados ante la autoridad ambiental ni sometidos al procedimiento de revisión extraordinaria y aprobación por el Concejo Municipal, de conformidad con la Ley 388 de 1995.

Expone que las zonas que fueron modificadas, eventualmente, podrían ser utilizadas de forma distinta a lo previsto en el POT, derivándose en desarrollos urbanísticos en zonas restringidas inicialmente en el Acuerdo 011 de 2014. Considera importante indicar que algunas de estas zonas ostentan en el POT la calidad de restricción a la ocupación por sus condiciones geotécnicas, lo cual implica que podrían generarse riesgos a la comunidad, con ocasión a la destinación distinta a la prevista en el mentado Acuerdo.

2.2. PRETENSIONES²

Se declare la nulidad del Decreto No. 077 de 2015, proferido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, mediante el cual se realizan precisiones a la cartografía del Acuerdo Municipal 011 de 2014.

2.3 FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Las normas citadas en la demanda como violadas corresponden a:

- Ley 388 de 1997 Artículos 15 Núm. 1.5, 25 y 35.
- Decreto 019 de 2012 Artículo 190
- Acuerdo Municipal No. 011 de 2014 Artículo 3.
- Acuerdo Metropolitano No. 016 de 2012.

Sostiene la demandante que el Decreto No. 077 de 015, proferido por el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, vulnera normas superiores en las que ha debido fundarse, por cuanto, el artículo 15 numeral 1.5 de la ley 388 de 1997 señala que las normas urbanísticas estructurales que correspondan al medio ambiente y/o a la protección y conservación de recursos naturales y paisajísticos solo pueden ser objeto de modificación mediante la revisión extraordinaria del plan, lo que es materia de aprobación por parte del Concejo Municipal.

² [01ExpedienteFisicoEscaneadoCadena.PDF](#) (Fol. 2)

De igual forma, señala que existe violación del artículo 25 de la Ley 388 de 1997, en tanto, ésta determina que corresponde a los Concejos Municipales la aprobación de los POT; así mismo, señala que cualquier modificación de su contenido debe realizarse a través del procedimiento de revisión extraordinaria ante el Concejo Municipal, de conformidad con el artículo 28 numeral 4 de dicha norma.

Expresa que existe vulneración del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, en tanto, ésta norma prevé que las zonas y áreas de terreno localizadas dentro de cualquiera de las clases que por características geográficas, paisajistas o ambientales, por formar parte de zonas de utilidad pública para ubicación de infraestructuras para provisión de servicios públicos domiciliarios o áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la ubicación de asentamientos humanos tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, por lo que al realizar la precisión cartográfica, dichas áreas se tornaron urbanizables.

Arguye que existe vulneración al artículo 3 del Acuerdo Municipal 011 de 2014 (POT de segunda generación del Municipio de Bucaramanga), en tanto con el acto acusado se modificaron los planos de las fichas normativas U-4 (Áreas de Actividad) y U-9 (Zonificación de restricción a la ocupación).

Considera que el acto acusado vulnera el artículo 190 del Decreto 019 de 2012, dado que se realizó una precisión cartográfica que modificó restricciones ambientales previstas en el POT; sin embargo, la dicha norma determina que solo es posible corregir, en parte, al Alcalde Municipal, en cuanto a inconsistencias presentadas entre el texto del POT y la cartografía, siempre y cuando ello no modifique el articulado del plan.

Arguye que también se vulnera el Acuerdo Metropolitano No. 016 de 2012, de asunción de competencias ambientales y el Acta de Concertación del 08 de marzo de 2013, pues allí las zonas que han sido aclaradas mediante el acto acusado se determinaron como de protección ambiental y solo pueden ser modificadas mediante revisión extraordinaria.

Manifiesta que el acto acusado contiene anexos, los cuales son documentos técnicos de las precisiones cartográficas, evidenciándose en ellos que las modificaciones realizadas a la cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Bucaramanga otorgaron edificabilidad y uso urbano a zonas de protección, lo que solo podía realizarse mediante el trámite de revisión extraordinaria.

Considera que, en razón a que el Decreto No. 077 de 2015 realizó una modificación al POT, que solo podía realizarse por parte del Concejo Municipal, existe **falta de competencia** para ordenar a través del acto demandado los cambios a los planos y fichas normativas adoptadas a través del Acuerdo No. 011 de 2014.

De igual forma, expone que existe **falsa motivación** del acto acusado, por cuanto, omitió darle aplicación al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que establece la superior jerarquía de las normas ambientales en aspectos relacionados con la zonificación de uso adecuado del territorio y regulaciones nacionales sobre uso de suelo en lo que respecta a aspectos ambientales, lo que hace necesaria la participación de la autoridad ambiental con pronunciamiento de carácter vinculante. Explica que la omisión de dicha norma genera una falsa motivación.

Manifiesta que también se configura la **falsa motivación** en la expedición del acto atacado, dada la modificación de los usos y la zonificación de restricciones a la ocupación, previamente concertadas con la autoridad ambiental urbana en el POT aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga, mediante el Acuerdo Municipal No. 011 de 2014, adoptando nuevas características a la edificabilidad a través de decreto, mediante unas precisiones cartográficas.

Finalmente, considera que el acto acusado se encuentra viciado de nulidad por **violación al debido proceso**, en tanto el mismo determinó una modificación a unos sectores de forma singular y concreta, cuyos efectos involucran intereses particulares de los propietarios de los predios objeto de la precisión cartográfica, por lo tanto, era necesario notificar a los interesados de forma individual; sin embargo, ello no se hizo.

3. TRÁMITE PROCESAL E INTERVENCIÓN DE LAS PARTES

3.1 LA ADMISIÓN

La demanda fue admitida mediante auto del veintiocho (28) de junio de dos mil dieciocho (2018)³ ordenándose la notificación personal de la entidad demandada, al Ministerio Público y la publicación del aviso referido en el artículo 171 numeral 5 del C.P.A.C.A.⁴

3.2 DE LA MEDIDA CAUTELAR

Mediante providencia de fecha 03 de marzo de 2022⁵, se negó la medida cautelar solicitada, decisión que no fue objetada.

3.3 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

- **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA⁶**

³ [01ExpedienteFisicoEscaneadoCadena.PDF](#) (Fol. 90-91)
⁴ [01ExpedienteFisicoEscaneadoCadena.PDF](#) (Fol. 97-108)
⁵ [2018 - 00213 NULIDAD - NIEGA MEDIDA CAUTELAR.pdf](#)
⁶ [01ExpedienteFisicoEscaneadoCadena.PDF](#) (Fol. 145-148)

Se allanó a las pretensiones de la demanda, manifestando que, en efecto, el Decreto No. 077 de 2015 viola de forma directa las disposiciones de la Ley 388 de 1997, en sus artículos 15, 28 y 35; el Acuerdo Municipal No. 011 de 2014; el Decreto 019 de 2012, en su artículo 190; y el Acuerdo Metropolitano No. 016 de 2012, dado que el ente territorial se arrogó competencias que se encuentran en cabeza del Concejo Municipal de Bucaramanga, aunado al hecho de que se realizaron modificaciones de fondo al POT, en lugar de una simple precisión cartográfica.

No se presentaron excepciones.

3.4. AUDIENCIA INICIAL

Mediante auto de fecha 03 de marzo de 2022⁷ se prescindió de la realización de la audiencia inicial del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo a los principios de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva, celeridad y eficacia en las actuaciones judiciales. En dicha providencia se saneó el proceso, se fijó el litigio y se realizó el decreto de pruebas.

3.5. AUDIENCIA DE PRUEBAS

Se realizó la práctica de prueba testimonial y el derecho de contradicción de la prueba pericial en la audiencia de pruebas adelantada el 05 de julio de 2023.⁸ Finalizada la diligencia, se corrió traslado por el término de 10 días a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto de fondo.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Como se indicó anteriormente, por medio de auto de fecha 05 de julio de 2023 se corrió traslado para alegar de conclusión. Al efecto, se manifestó la parte demandante y el Ministerio Público rindió concepto.

3.6.1. PARTE DEMANDANTE⁹

Expone que el acto acusado contiene una extralimitación de funciones y sus efectos superaron su motivación, resultando contradictorio con el texto, por cuanto, se avisa sobre la realización de una precisión cartográfica y, sin embargo, se realizó una modificación de fondo a los usos del suelo previstos en el POT.

⁷ [2018 - 00213 NULIDAD - PRESCINDE AUDIENCIA Y DECRETA PRUEBAS.pdf](#)

⁸ [50_ActaAudPruebasRad20180021300.pdf](#)

⁹ <https://serviciossamaicore.azurewebsites.net/api/DescargarProvidenciaPublica/6800133/68001333300720180021300/36BA258D4CD584F45D4513AECA0C6E4D777240A9EC701971E0758DB0A3F2D19B/2>

Aduce que, de conformidad con lo anterior, el acto acusado fue expedido con infracción a las normas en que ha debido fundarse, sin competencia, con falsa motivación y desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Así mismo, arguye que de las pruebas recaudadas y practicadas se advierte la vulneración de la Ley 388 de 1997, Acuerdo No. 011 de 2014, Acuerdo Metropolitano No. 016 de 2012 y Decreto 019 de 2012, al acreditarse la modificación de los usos de suelo contenidos en el mapa U9 respecto a la zonificación de restricción de la ocupación.

Refiere que es importante tener en cuenta que respecto del dictamen pericial practicado en el proceso se indicó que el mismo se presentó sin haber tenido acceso a la base de datos geográfica, lo que generó dudas sobre si, de haber tenido acceso a ello, se hubiese podido llegar a una conclusión diferente, en cuanto se afirmó allí que la precisión cartográfica se realizó debido a errores en el etiquetado o traslape.

Con base en lo anterior, solicita declarar la nulidad del Decreto No. 077 de 2015.

3.6.2. PARTE DEMANDADA

No presentó alegatos de conclusión.

3.6.3. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO¹⁰

Expone que, de conformidad con las pruebas aportadas, puede concluirse que el Decreto No. 077 de 2015 modificó de fondo el POT. Destaca el dictamen, en razón al carácter técnico de la entidad que lo rindió, en relación con los puntos específicos que contiene el POT, que se consideran efectivamente modificados por el acto acusado.

Considera que no existe duda que el acto acusado modificó de fondo el acuerdo a través del cual se adopta el POT, por lo que, con ello, se acredita la vulneración de normas en que debió fundarse, dado que no se dio cumplimiento al procedimiento fijado en la Ley 388 de 1997 para realizar las modificaciones expuestas, lo que también conlleva a la falta de competencia en la expedición del acto, pues dichos cambios deben ser discutidos y aprobados por el Concejo Municipal, lo cual no ocurrió.

En vista de lo anterior, concluye la señora delegada del Ministerio Público que se han acreditado las causales de nulidad de violación de normas en que ha debido fundarse y de falta de competencia en la expedición del acto demandado.

¹⁰

<https://serviciossamaicore.azurewebsites.net/api/DescargarProvidenciaPublica/6800133/68001333300720180021300/3A8D8476D5955D882ED33D84A2698B5F8FDD94E1FFD4F6641AEE7459DFB56A03/2>

4. CONSIDERACIONES

Se observa que el proceso se ha adelantado con todas las etapas procesales correspondientes y, como no se advierte ninguna causal que pueda generar la nulidad de la actuación, se procede a decidir lo que en derecho corresponda.

ASUNTOS PREVIOS

De la competencia

De conformidad con lo expuesto en el numeral 1 del Artículo 155 y Numeral 1 del Artículo 156 del C.P.A.C.A., modificado por los Artículos 30 y 31 de la Ley 2080 de 2021, este despacho es competente para decidir de fondo el presente asunto.

Del medio de control de Nulidad.

De conformidad con el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, este medio de control está instituido para que cualquier ciudadano pueda solicitar la nulidad de un acto administrativo de carácter general. El código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo determinó en el inciso segundo del mencionado artículo que el medio de control de nulidad *«Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.»*

En virtud de lo anterior, es procedente el presente medio de control a efectos de determinar la legalidad del acto acusado, dado su carácter general.

De la caducidad del medio de control

El término de caducidad del medio de control de nulidad se encuentra contenido en el artículo 164 del C.P.A.C.A., numeral 1 literal a, en el cual se establece:

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. *La demanda deberá ser presentada:*

- 1. *En cualquier tiempo, cuando:*
 - a) *Se pretenda la nulidad en los términos del artículo [137](#) de este Código;[...]*»

4.1. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.1.1. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Acerca de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos, así como las condiciones para la pérdida de ejecutoria de los mismos, los artículos 88 y 91 de la Ley 1437 de 2011 establecen:

«ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

[...] ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia»

De acuerdo con lo anterior, los actos administrativos se presumen legales, salvo su suspensión o anulación por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y son de obligatorio cumplimiento.

El H. Consejo de Estado, al respecto, se ha manifestado en los siguientes términos:

«[...] Al tenor del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración, encaminadas a producir efectos jurídicos, constituyen una de las formas que expresan dicha actividad y son susceptibles de judicialización por parte de esta jurisdicción, a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 ibídem, dependiendo de la naturaleza de los mismos (generales o particulares). Sin embargo, tales actos se encuentran amparados por la presunción de legalidad, derivada del sometimiento coercitivo de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico, propio de los Estados Sociales de Derecho; por lo mismo, el legislador sujetó su control judicial a una carga procesal de alegación por parte de quien pretenda desvirtuar la presunción. [...]»¹¹

En este sentido, mientras un acto administrativo no haya sido enjuiciado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no se hayan producido los elementos para su derogatoria o pérdida de ejecutoria, implica que, durante el término de su vigencia, mantiene la presunción de legalidad. Por ende, todos aquellos actos que dependiesen de aquel y hubiesen sido proferidos durante dicho periodo, de igual forma, se presumen legales, en cuanto no hayan desbordado los límites del primero.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Sentencia del 22 de marzo de 2012. Rad. 41001-23-31-000-2007-00023-01 (18194)

4.1.2. De la modificación a los Planes de Ordenamiento Territorial y la corrección de la cartografía oficial.

La Ley 388 de 1997 ha definido lo siguiente:

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

ARTÍCULO 26.- Adopción de los planes. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

(...)

ARTÍCULO 28.- Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en concordancia con los siguientes parámetros:

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

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

Así, para realizar una modificación o revisión de los planes de ordenamiento territorial, es necesario agotar el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico para su aprobación o adopción. Al respecto, estableció el H. Consejo de Estado:

«[E]s claro que el procedimiento para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial requiere de unas instancias que deben surtir, como lo son la participación democrática y la concertación interinstitucional, pues con ello se materializa la finalidad del mismo, que no es otro que servir de instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Como el objeto de la controversia planteada en segunda instancia radica en la aludida concertación, debe indicarse que de conformidad con el numeral 1° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, previo a la presentación del proyecto de Acuerdo Municipal de Plan de ordenamiento territorial ante el Concejo Municipal, para su correspondiente discusión, este debe someterse a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia, para lo cual dispondrá de 30 días, ello en razón de la incidencia ambiental de dicho plan. [...]»¹²

¹² H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de marzo de 2018. Rad. 05001-23-31-000-2008-00254-01

Ahora bien, respecto de la corrección cartográfica, cuando existen inconsistencias entre el texto del Plan de Ordenamiento Territorial y los planos cartográficos, el Decreto 019 de 2012 determinó:

«ARTÍCULO 190. Modo de resolver las inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial. Adiciónese el siguiente párrafo tercero al artículo 12 de la Ley 388 de 1997:

"PARÁGRAFO 3. Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y corresponderá al alcalde municipal o distrital, o la entidad delegada para el efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial.

En el acto administrativo que realice la precisión cartográfica se definirán, con fundamento en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial y sus reglamentaciones, las normas urbanísticas aplicables al área objeto de la precisión. Una vez expedido el acto administrativo, el mismo deberá ser registrado en todos los planos de la cartografía oficial del correspondiente plan y sus instrumentos reglamentarios y complementarios. Esta disposición también será aplicable para precisar la cartografía oficial cuando los estudios de detalle permitan determinar con mayor exactitud las condiciones jurídicas, físicas, geológicas y morfológicas de los terrenos.»

Conforme a lo establecido en la norma, cuando sea necesario realizar una corrección cartográfica a los planes aprobados, a fin de ajustar la cartografía al texto del Plan de Ordenamiento Territorial, es dable hacerlo mediante Decreto, siempre y cuando, con dicha precisión no se modifique el articulado del POT.

4.1.3. De la falta de competencia en la expedición de actos administrativos

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha determinado:

«[...] La competencia, entendida como un elemento de validez de los actos administrativos, cobra vital importancia en el análisis de legalidad de estos, puesto que, si bien como se precisó en el extracto jurisprudencial trasuntado, aquel no es intrínseco a la estructura y contenido de la decisión, sí lo es frente a la limitación de las potestades de cualquier autoridad para definir determinada situación jurídica. Lo anterior significa que la competencia se acompasa a lo que resultaría ser el marco de acción de las entidades públicas, el cual previamente debe estar definido por la Ley, ello con el fin de que estas puedan reglamentar, ejecutar o concretar los postulados de las normas superiores con estricta sujeción de las facultades, funciones y capacidades que cada una tiene en virtud de su propia naturaleza y conforme a las condiciones de su creación. [...] [E]l mentado factor de validez necesariamente se relaciona con el principio de legalidad, en tanto el hecho de delimitar qué autoridad debe resolver un asunto específico, se constituye en una restricción indispensable en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, habida cuenta de que propende por garantizar la uniformidad en el actuar de su agentes, precaver el ejercicio arbitrario del poder público, dar prevalencia a la igualdad material ante la administración y consolidar el rango jerárquico de los entes públicos en razón de la relevancia de los asuntos a resolver y su necesidad de legitimidad, discusión democrática y nivel de responsabilidad. [...] [L]a falta de competencia de una entidad para proferir una decisión puntual, debe ser la primera causal de estudio en un juicio de legalidad. Esto en atención a que aquel presupuesto a pesar de ser en esencia formal, surte efectos sustanciales en la materia objeto de definición, toda vez que el desconocer la reserva del

constituyente, la reserva legal o la reserva reglamentaria, implica que se atenta en contra del propio ordenamiento jurídico y su esquema de sujetos con facultad regulatoria, al punto de afectar de entrada la validez del acto administrativo al margen incluso de la verificación sobre las normas aplicadas, su motivación, su expedición irregular o con desviación de poder. [...]»¹³

Atendiendo lo anterior, la falta de competencia consiste en un elemento de la validez de los actos administrativos, el cual se deriva en si quien ha expedido determinado acto tiene la potestad para tomar la decisión sobre la cual versa el mismo. En este sentido, se advierte que la competencia es principal elemento de validez y, por tanto, ha de ser la primera causal de estudio en un juicio de legalidad.

5. CASO CONCRETO

En primer lugar, el despacho se ocupará de plantear el problema jurídico para, posteriormente, determinar los hechos que se encuentran probados. Con base en ello y su confrontación con la normatividad aplicable, se desatarán los cargos de nulidad invocados por la parte demandante.

5.1. PROBLEMA JURÍDICO:

Precisando la fijación del litigio, se advierte que el problema jurídico consiste en dilucidar si:

¿Hay lugar o no a declarar la nulidad del Decreto No. 077 de 2015 «*Por el cual se realizan precisiones a la cartografía del Acuerdo Municipal 011 de 2014 aplicables al suelo urbano y se dictan otras disposiciones*», expedido por el alcalde del Municipio de Bucaramanga, por violación a las normas en que debería fundarse, falta de competencia, falsa motivación y violación al debido proceso?

Para lo anterior, será necesario establecer si las disposiciones contenidas en el acto acusado contrarían las normas en que debieron fundarse, suponen falsa motivación, desviación de poder y falta de competencia, en el entendido de que son verdaderas modificaciones de fondo al clausulado del Plan de Ordenamiento Territorial aprobado mediante Acuerdo Municipal 011 de 2014 y, en tal virtud, han debido ser desarrolladas mediante el procedimiento de revisión reglado en la Ley 388 de 1997.

De igual forma, debe establecerse si las disposiciones acusadas desconocen las competencias ambientales del Área Metropolitana de Bucaramanga, asumidas mediante el Acuerdo Metropolitano No. 016 de 2012.

¹³ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda; Subsección A. C.P. William Hernández Gómez. Sentencia de fecha 11 de septiembre de 2017. Rad. 05001-23-31-000-2008-00547-01(0631-14)

Para la decisión, ha de tenerse en cuenta que la demanda de nulidad interpuesta por el **ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA** ataca el Decreto No. 077 de 2015, desde la óptica de las modificaciones a las áreas de actividad y usos de suelo, así como las zonas de restricción a la ocupación, las cuales se encuentran contenidas en los planos U-4 y U-9 respectivamente, mas no en lo atinente a las modificaciones en los **perfiles viales**, aspecto que también es objeto del acto demandado.

De acuerdo con lo anterior, el despacho orientará el análisis atendiendo al contenido de la demanda y, de prosperar las pretensiones, las mismas se concederán en el marco del **concepto de violación** establecido en el líbello demandatorio.

5.1.1. TESIS DEL DESPACHO

Sí. El Decreto No. 077 del 02 de junio de 2015, proferido por el Dr. LUIS FRANCISCO BOHÓRQUEZ, como alcalde del Municipio de Bucaramanga, *«Por el cual se realizan precisiones a la cartografía del Acuerdo Municipal 011 de 2014 aplicables al suelo urbano y se dictan otras disposiciones»*, fue expedido con falta de competencia. Lo anterior, en el entendido de que el acto demandado realiza modificaciones de fondo al Plan de Ordenamiento Territorial, en lo que tiene que ver con usos del suelo y edificabilidad, aspectos cuyas modificaciones deben agotar el procedimiento previsto en la Ley 388 de 1997, a cargo del Concejo Municipal. No se advierte necesario el estudio de los demás cargos de nulidad.

5.2. HECHOS RELEVANTES PROBADOS

De acuerdo con las pruebas decretadas y practicadas, en el presente asunto se encuentra probado lo siguiente:

- Mediante Acuerdo No. 011 del 21 de mayo de 2014, el Concejo Municipal de Bucaramanga adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga 2014-2027¹⁴.
- Por su parte, el Alcalde del Municipio de Bucaramanga profirió el Decreto Municipal No. 077 del 02 de junio de 2015 *«Por el cual se realizan precisiones a la cartografía del Acuerdo Municipal 011 de 2014 aplicables al suelo urbano y se dictan otras disposiciones»*¹⁵.

5.3. De los cargos de nulidad invocados

¹⁴ <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo12.pdf>

¹⁵ [01ExpedienteFisicoEscaneadoCadena.PDF](#)

Realizada la enunciación de los hechos relevantes del presente proceso, procederá el despacho a desatar los cargos de nulidad expuestos por la parte demandante, entendiendo que los mismos convergen en la falta de competencia del alcalde del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, para proferir el Decreto No. 077 del 02 de junio de 2015.

Sea lo primero, determinar si mediante el acto acusado, en efecto, se produjeron modificaciones esenciales o de fondo al Plan de Ordenamiento Territorial establecido en el Acuerdo Municipal No. 011 de 2014 que sugieran la configuración de la falta de competencia.

5.3.1. De la falta de competencia.

Para establecer si se configura la falta de competencia, es imperativo verificar el contenido del Decreto No. 077 de 2015, en cuanto a las precisiones cartográficas que contiene, a fin de compararlas con las normas del Acuerdo Municipal No. 011 de 2014 y así determinar si, en efecto, con el acto acusado se realizaron modificaciones de fondo al Plan de Ordenamiento Territorial aprobado y adoptado por el Concejo Municipal de Bucaramanga, en lo atinente a las Áreas de actividad y Zonificación de restricción a la ocupación.

Al respecto, revisado el Decreto N. 077 de 2015, su articulado refiere lo siguiente:

«Artículo Uno. Objeto. Precisar la cartografía contenida en los planos de las fichas normativas sector 3 plancha 5/6; sector 5 plancha 3/6, 4/6, 5/6; sector 6 plancha 2/10, 7/10, 10/10; sector 7 plancha 2/10, 3/10, 4/10, 5/10, 9/10, 10/10; sector 8 plancha 5/6; sector 9 plancha 5/6; fichas de Detalle de perfiles tipo 4/9, 5/9, 6/9, 7/9, 8/9, 9/9, plano U- 4 Áreas de Actividad, U-9 Zonificación de restricción a la ocupación e incluir en las unidades de uso 11, 60, 72, 73, 74, 79, 80 y 119 el área de actividad múltiple 1, del Acuerdo Municipal 011 de 2014, aplicables al suelo urbano de la ciudad de Bucaramanga, que permiten consultar y aplicar las normas sobre edificabilidad, uso y secciones viales.

Artículo Dos. Precisión cartográfica. Los datos que permiten la aplicación de la norma urbanística en el área objeto de precisión del Acuerdo Municipal 011 de 2014 son los siguientes:

- La edificabilidad para las áreas objeto de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 1 "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 5 plancha 3/6 Edificabilidad"; Imagen No. 3B y 3D "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 7 plancha 4/10, 5/10 Edificabilidad" que hace parte del presente Decreto.*
- Las áreas de actividad y usos aplicables para las zonas objeto de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 2 "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 6 plancha 2/10", imagen No. 3 A y 3C "Precisión cartográfica ficha normativa 7 plancha 2/10, 3/10" que hace parte del presente Decreto.*
- Los antejardines / retrocesos frontales, objetos de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 4A, 4B, 4C, 4D, Precisión Cartográfica Ficha normativa sector 5 plancha 4/6; ficha normativa sector 6 plancha 7/10.*

- Las áreas objeto de precisión cartográfica en los mapas de zonificación de restricción a la ocupación se visualizan en la imagen No. 5 "Precisión cartográfica ficha normativa sector 6 plancha 10/10 y sector 7 plancha 10/10 que hace parte del presente Decreto.
- Los perfiles viales objetos de precisión cartográfica se visualizan en la imagen anexo No. 6A, 6B, 6C, Precisión Cartográfica Ficha normativa sector 5 plancha 5/6; imagen No. 7 Precisión Cartográfica Fichas normativa sector 6 plancha 7/10; imagen No. 8 Precisión cartográfica ficha normativa sector 3 plancha 5/6; imagen No.9 A, 9 B, sector 7 plancha 9/10, imagen No.10 Precisión Cartográfica Fichas normativa sector 8 plancha 5/6; imagen No. 11 precisión cartográfica ficha normativa sector 9 plancha 5/6
- La precisión del código de referencia de las tablas de dimensiones de los componentes de perfiles viales se visualiza en la imagen N. 12 Precisión Cartográfica planchas de "perfiles viales de las fichas normativas sectores 1 a 14.
- Los perfiles viales y componentes objeto de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 13 "Precisión Cartográfica detalle de perfiles tipo 4/9, 5/9, 6/9, 7/9, 8/9, 9/9", que hacen parte del presente Decreto.
- Articulación del área de actividad múltiple uno (1) a las unidades de uso 11, 17, 60, 72, 73, 74, 79, 80 y 119 del anexo 4.2.3 cuadro N. 2 resumen de los usos principales, compatibles o restringidos en cada área de actividad.»

En cuanto a las precisiones contenidas en el acto, el «Informe técnico respecto de las modificaciones realizadas por el Decreto No. 077 de 2015 al Acuerdo No. 011 de 2014» rendido por la Ingeniera LEIDY MARITZA BERNAL VARGAS, concluyó:

«Con respecto a las precisiones del Mapa U4 – Áreas de actividad y las fichas reglamentarias: Se considera que las precisiones son de etiquetado y sobreposición de capas cartográficas y no son calificadas como modificaciones de fondo, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 190 del Decreto Ley 019 de 2012 “Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el Acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del Acuerdo y corresponde al Alcalde Municipal o distrital, o la entidad delegada para tal efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de ordenamiento territorial”

Con respecto a las precisiones del Mapa U9 – Zonificación de restricción a la ocupación: Se considera que las precisiones realizadas obedecen a un cambio de fondo con respecto a la clasificación del suelo y las restricciones a la ocupación de las zonas modificadas. [...]»

Ahora bien, en la audiencia de pruebas celebrada el 05 de julio de 2023, la Ing. LEIDY MARITZA BERNAL VARGAS¹⁶, al surtir la contradicción respecto del dictamen rendido en su calidad de miembro de la Dirección de Gestión de Información Geográfica del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – precisó:

«En el sector 6 de la plancha 2/10 la modificación básicamente consistió en realizar una precisión cartográfica... llegamos a la conclusión de que esta modificación efectivamente fue una modificación netamente de cartografía y etiquetado teniendo en cuenta que para el caso puntual el denominado sector 6 plancha 2/10 existe simplemente un cambio dentro del etiquetado como tal dentro del identificador del uso dotacional en el terminal de transporte y que no existe una modificación de fondo dentro de la cartografía como tal, simplemente el etiquetado. En el segundo sector, teniendo en cuenta el sector 7 la plancha

¹⁶ [49. Audiencia de pruebas.mp4](#) (Min. 1:21:50 – 2:09:56)

2/10 y la plancha 3/10 en las áreas de actividad y usos se plantea que el decreto 077 en su artículo 2 dice que se realizó una precisión cartográfica con los datos que permiten la aplicación de la norma urbanística específicamente en las zonas que están resaltadas, nosotros al cotejar la información efectivamente verificamos que es el dato oculto en el etiquetado y que definitivamente no es una modificación de fondo de las decisiones del POT. También tenemos como otra precisión cartográfica la de la imagen 3C que también da cuenta más de un error de ocultamiento cuando hay traslape de capas entonces en esta parte vemos que existe la capa que está dotacional y que está traslapada en el polígono café y que efectivamente como debe quedar es todo dotacional y en este caso si se considera que cotejada la información se plantea que hay un traslape de capas simplemente se sobrepuso esta capa acá y que efectivamente el error fue de una imprecisión cartográfica y con un traslape de esas capas y que no modifica de fondo las decisiones del POT.

Estas 3 imprecisiones cartográficas obedecen a las modificaciones de las fichas normativas U4 de las áreas de actividad.[...]

En las modificaciones al plano U-9 que es la zonificación de restricción a la ocupación y con este planteamos dos grandes precisiones o modificaciones que se realizaron el decreto 077 e hicimos la comparación de los dos casos. En el primer caso que es el sector normativo 7 la plancha 10/10 se evidencia que existe el polígono que denominamos A que aquí como lo vemos en el plano esta en un suelo de protección y aquí ya pasa a otra ficha normativa y que no se considera un error sino un cambio de fondo en el POT debido a que no solamente el polígono pasa a ser de otro color sino que hay cambio de ficha normativa de la ficha 1 a la ficha 10 y esto implica que ola zona 1 habla que son zonas urbanas de protección como estaba en el plan original y pasa a ser de ficha 10 que habla de suelo de clase urbano, ósea se levanta la protección que existe en esas zonas, en la precisión cartográfica no es solo un traslape de capas sino que pasa a otra categoría y esta fue la verificación.

En el sector B... inicialmente estaba en un color verde aguamarina pasa a ser de color lila y lo que de fondo transfiere es que pasa de ser de categoría de suelo urbano pero pasa de ser de la ficha 6 que habla de áreas de drenaje a zonas de área de amortiguación 2 de los escapes, esto planteando usos que se pueden desarrollar y que a la luz de la ficha 6 tiene algún tipo de restricción y al habilitarlo al sector normativo de la zona 13 ya se plantea que deben realizarse unos estudios más detallados... la ocupación pasa de que no se permiten nuevas áreas construidas a que se podrán de acuerdo con las fichas y los estudios técnicos que se puedan realizar. En este sentido si consideramos que existen los dos casos que acabamos de revisar en el mapa de zonificación de las restricciones de ocupación en el sector normativo 7 plancha 10/10 se considera que existe un cambio de fondo a través del cambio de la clasificación del suelo. La clasificación del suelo de acuerdo con la Ley 388 nos habla que existen 3 tipos de suelo a nivel de POT suelo urbano, suelo de expansión y suelo rural pero el artículo 35 nos dice que existe un suelo de protección que transversaliza cualquiera de las clases anteriores, entonces en ese sentido al pasar una zona de suelo de protección urbano a suelo urbano en donde se habilita la posibilidad de hacer desarrollos si se considera que es una modificación de fondo y adicionalmente se evidencia que se habilita una ocupación en la zona indicada de acuerdo con los estudios de amenaza y riesgo.

Por otro lado en el sector normativo 6 la plancha 10/10 que pasa de las áreas no ocupables a áreas ocupables también se considera que existe un cambio de fondo cambiando el nivel de ocupación de las fichas posibilitando que se hagan estudios locales y que en un principio no fueron contemplados dentro de la zona que se estaba planteando en la zona 6.[...]

PREGUNTADO: El cambio de etiqueta no supone un cambio de uso del suelo?
CONTESTADO: No señor teniendo en cuenta que en este caso los cambios de etiqueta fueron realizados en los cambios de área de actividad y el polígono no se cambió, simplemente estaba oculta la etiqueta pero en el color y como está estructurada la capa si se planteaba que era la zona R3 en el caso que veíamos arriba. PREGUNTADO: Usted pudo corroborar que la etiqueta estaba oculta o se cree de lo que se dice como fundamento del apareamiento de la etiqueta posteriormente? CONTESTADO: La verdad si queda desde lo técnico un paso para poderlo corroborar porque lo evidenciamos dentro del mapa pero solamente tuvimos acceso a los pdf pero no a la base de datos geográfica entonces el poder corroborarlo si necesitamos acceso a la base geográfica, por lo tanto, en este caso no se pudo corroborar.»

Ahora, el despacho se remitirá al testimonio rendido por la Arquitecta EBLYN LONDOÑO MORENO, el cual fue practicado en la audiencia de pruebas, teniendo en cuenta el informe rendido y que fuera aportado con la contestación de la demanda,¹⁷ y que fue allegado por la testigo en la diligencia con una mayor calidad para un mejor análisis de la prueba. Al respecto, la testigo refirió sobre el tema objeto de análisis¹⁸:

«En la primera imagen esa esquina que está en blanco rodeada por el círculo negro hay un pedazo de territorio que está blanca... al lado derecho ya tiene un color azul, el aprobado es el que está al lado izquierdo... el que está abajo con flechas tiene un color, ese caso tiene un problema, ese caso está en Provenza de unos edificios de Prabyc que quedan frente al INEM, ese caso lo tuve que resolver porque el señor llegó a decirle al ingeniero que no le quería dar agua el acueducto, yo no entendía por que pero no sabía que habían cambiado el uso de suelo en la cartografía, yo pienso que con ese decreto le dieron licencia a ese decreto... cuando yo le pregunté a las personas que hicieron esa modificación del decreto que en que momento le pusieron atributos a un lote que no tenía servicios públicos y dijo que se nos olvidó echarle color. Cuando un lote está en blanco es porque no tiene atributos, por ejemplo, el lote en blanco que está abajo grande es porque es rural, no urbano, lo que tiene colores alrededor del blanco es rural y ese blanco encerrado en el círculo es porque no tenía servicios públicos... Esa ficha es la ficha 5 y en la ficha 3/6 ese color amarillo que tiene el 2 es la edificabilidad, ese corresponde al mapa de edificabilidad y me dice cuantos pisos yo puedo construir ahí, en el mapa de edificabilidad que se aprobó en el POT estaba en blanco porque no tenía edificabilidad porque no tenía servicios públicos... en ese atributo que le dieron ahí le dan un índice de construcción de cinco, es decir que puedo replicar en altura 5 veces el área del lote y le dan altura libre en un predio que no tiene servicios públicos.

[...] Imagen 2, esa primera imagen que se ve de las dos es la que ponen en el decreto, el sustento es que se les cruzaron las capas y que las etiquetas están mal, al lado izquierdo del dibujo en la parte roja que esta debajo del azul en el que quedó aprobado dice M2 y en el modificado dice M1... el M2 es el uso del suelo, que quiere decir Múltiple 2 y lo cambiaron a Múltiple 1, no tiene lógica que si le dan un atributo de mayor jerarquía lo bajen a menor jerarquía... le bajaron la categoría sin saber por qué... el uso de suelo solo puede cambiarlo el Concejo Municipal.

Imagen 3, al lado izquierdo está lo que estaba en el POT sin etiqueta y en el del lado derecho dice R3, en Residencial hay R1 para casas, R2 puedo hacer multifamiliar, R3 puedo hacer vivienda con comercio... cuando voy a dar una norma urbana no puedo mirar solo un mapa, debo mirar todos los mapas, este lote en los otros mapas tiene verde, es verde... cuando yo le voy a dar un atributo a un predio, debo ir a los otros mapas para mirar por qué no tiene atributo... resulta que ese predio le dieron etiqueta R3, le dieron edificabilidad, pero cuando voy a buscar ese predio tiene una restricción a la ocupación, tiene verde. Ese plano es el 10/10 de la ficha 7... la ciudad está dividida en sectores normativos y en esos sectores normativos uno mira los mapas, este que le estoy comentando está en el sector 7, entonces se busca la ficha normativa 7 donde está la restricción a la ocupación que fue concertado con el AMB, ese predio al que le dieron edificabilidad tiene color verde y ese color verde dice que no se permite nuevas áreas construidas o ampliación de las existentes, los sectores ocupados con edificación deben ser objeto de estudio detallado de amenaza vulnerabilidad y riesgo para determinar si viabilidad y riesgo para determinar si viabilidad o reubicación...

[...] Imagen 3B es el mismo lote, tenía edificabilidad roja y amarilla pero así el lote tenga edificabilidad si tiene protección no se puede construir nada, deben revisarse todos los mapas. En este sentido le cambiaron la edificabilidad...

Imagen 3C es la estación de policía que queda al lado de Plaza Mayor ahí en Ciudadela, ese color azul quiere decir que es dotacional en el pedazo que quedó aprobado y al lado derecho fue lo que cambiaron con una precisión cartográfica, ósea el resto del lote era residencial, yo no le puedo cambiar con una precisión cartográfica y decir que las capas se montaron y se olvidó ponerle colores... Estaba aprobado solamente la mitad en el POT no toda la franja.

¹⁷ [48.ANALISIS PRECISIONES CARTOGRAFICAS.pdf](#)

¹⁸ [49. Audiencia de pruebas.mp4](#) (Min. 17:55 – 1:10:00)

[...] Imagen 3D se le dio edificabilidad, en la primera era de uso del suelo, la siguiente es de edificabilidad, si tiene 1c es de 0.45 y altura libre y si tengo 1b tiene otro manejo de edificabilidad.

De ahí en adelante lo que hicieron fue quitarles antejardines a los sectores... resulta que en el POT yo apruebo unos perfiles viales que fueron aprobados por el Concejo, el componente del perfil vial además de la calzada por la que pasan los carros algunas vías tienen zonas verdes, andenes, antejardines y cada uno tiene una dimensión diferente, esa categoría fue aprobada por el Concejo... Ahí dice antejardín de 3 mts y en la corregida dice Sin Antejardín...

Imagen 4B... le quitaron el antejardín también.

Imagen 4C, el aprobado por el POT decía que son 4 mts y el que ellos aprueban lo dejaron de 2, bajando el antejardín también.

Imagen 4D el antejardín era de 2mts y lo dejaron sin antejardín.

Imagen 5 Vemos el mismo predio, ahí está el verde a mano izquierda... le quitaron el verde y lo pusieron rosado y al otro le quitaron el amarillo, eso lo concerté con la autoridad ambiental, yo no lo puedo cambiar. No le puedo dar atributos a un predio que concerté con la autoridad ambiental de que era zona ambiental.

Lo demás son perfiles viales, andenes... en todas esas explico lo mismos, si el perfil vial tenía de 12 mts y lo volvieron de 10 mts en el Barrio Manuela Beltrán... El perfil vial tiene varios componentes, por ejemplo el perfil vial de la autopista, tiene doble calzada de 3 carriles un separador donde están las estaciones, a lado y lado tiene una paralela y al lado tiene antejardines, zonas verdes... los antejardines es para que la casa no quede construida exactamente sobre el andén sino que haya un espacio público que es privado, área de lote privado que la persona debe retroceder y esa área de antejardín siendo un espacio privado se contempla como espacio público... En esas fichas normativas se van a encontrar esos perfiles viales [...]»

Respecto a la prueba pericial y la testimonial recaudadas en la audiencia de pruebas, el despacho le otorga un mayor peso probatorio a esta última, en atención a su consistencia, suficiencia y claridad. Es claro para el despacho que en la práctica del derecho de contradicción de la prueba pericial se advirtieron aspectos referidos por la Ingeniera BERNAL VARGAS, que permiten evidenciar limitaciones técnicas que le restan fuerza probatoria. No obstante, cabe aclarar que, en términos generales, las pruebas recaudadas no resultan contradictorias sino más bien complementarias, salvo las limitaciones mencionadas respecto del dictamen pericial.

Para precisar la valoración probatoria en el caso concreto, el despacho advierte que con el Decreto 077 del 02 de junio de 2015 se realizó una precisión cartográfica sobre zonas normativas adoptadas en el Acuerdo Municipal No. 011 de 2014¹⁹, así:

- En lo que se refiere a la Zona normativa 5, Plancha 3/6, del POT [Acuerdo No. 011 de 2014], en la parte de edificabilidad, el Decreto 077 de 2015 [imagen 01] le brindó edificabilidad Sector 2D a una zona que aparecía como Zona NO Ocupable, por lo que, a juicio de este despacho, la modificación supone un cambio en la dinámica de uso de suelo, lo que sugiere un cambio de fondo en el POT.

¹⁹ https://www.concejodebucaramanga.gov.co/acuerdo011_2014_POT.php

- En cuanto a la Zona Normativa 6, plancha 2/10, del POT [Acuerdo No. 011 de 2014], al verificar de forma integral la imagen No. 02 del Decreto No. 077 de 2015, vemos que se realizó una modificación de Áreas de Actividad en el polígono encerrado con líneas punteadas, pasando de M2 (Múltiple Grandes Establecimientos) a M1 (Múltiple Centralidad), cuyas categorías de uso de suelo y unidades de uso son distintas, lo que, a juicio del despacho, constituye un cambio de fondo en cuanto a las dinámicas de uso del suelo del POT aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante Acuerdo No. 011 de 2014.
- En cuanto a la Zona Normativa 7 del POT, verificando de forma integral las imágenes No. 3-A, 3-B y 5 del Decreto No. 077 de 2015, se establece que en el polígono encerrado con línea punteada se realizaron modificaciones en el área de actividad y uso [Etiquetas de 1-E a 1-C]

De igual manera, en cuanto a la plancha No. 10/10 de la zona normativa 7 del POT, verificada la imagen No. 5 del Decreto 077 de 2015, se establece que se realizaron modificaciones a la *zona de restricción a la ocupación*, cambiando el polígono de **color verde** – que corresponde a categoría Urbano de Protección -, la cual implica la imposibilidad de nuevas áreas construidas o ampliación de existentes y de ocupación no permitida, a **color naranja** - categoría Urbano -. [Véanse las Fichas 1 y 10 de la Plancha 10/10 del POT de la Zona Normativa 7]

Lo descrito consiste en una clara modificación del POT, en cuanto a las restricciones de construcción y sobre todo una modificación a la categoría del suelo, **pasando de urbano de protección a solamente urbano**, por lo que se considera que cambia esencialmente el articulado del Acuerdo No. 011 de 2014.

- En lo atinente a las imágenes 3C y 3D del Decreto 077 de 2015, ubicadas en la Zona Normativa 7 planchas 2/10, 3/10 Áreas de Actividad y Usos y 4/10, 5/10 Edificabilidad del POT, se evidencia que el acto demandado otorgó a una zona Residencial R2 una categoría de Dotacional, modificando de esta manera el Uso del suelo en dicho sector que se muestra encerrado por líneas negras discontinuas. Este cambio se considera de fondo, dado que no se trata de meras inconsistencias en la cartografía, sino de una verdadera modificación de uso de suelo, pasando de residencial a dotacional.
- En lo correspondiente a las Imágenes 4A, 4B, 4C y 4D del Decreto 077 de 2015, ubicadas en la Zona Normativa 5 plancha 4/6 y Zona Normativa 6B Plancha 7/10 del POT, se evidencia que el acto demandado realizó una modificación en la existencia y/o área de los antejardines aprobados en el POT original, lo cual, a juicio del despacho, implica una modificación de uso del suelo, dado que pasa

de ser área privada de uso público a ser simplemente área de exclusivo uso privado, restando o, en algunos casos, eliminando esas áreas de uso público como se muestra en las imágenes 4A, 4B y 4D.

Lo anterior se considera una verdadera modificación de fondo a los usos del suelo, puesto que, al pasar de ser un antejardín que implica un área privada de uso público, a ser un área de exclusivo uso privado, se está ampliando el área de construcción y, por lo tanto, el mismo uso de suelo, dejando de ser espacio público a ser área edificable.

De conformidad con lo expuesto, se tiene que el Decreto No. 077 del 02 de junio de 2015, realizó modificaciones a la cartografía del Acuerdo No. 011 de 2014, otorgándole nuevas características de usos de suelo y edificabilidad a ciertos sectores, en algunos casos, incluso, realizando modificaciones a las zonas urbanas de protección y restando o eliminando de algunos sectores áreas de uso público, con lo cual, se considera que dichas alteraciones consisten cambios significativos en la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo y, por lo tanto, para su adopción era necesario adelantar el trámite previsto en los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997.

En vista de lo anterior, en tanto el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** profirió el Decreto No. 077 del 02 de junio de 2015, realizando modificaciones de fondo al POT contenido en el Acuerdo No. 011 de 2014, sin presentarlo ante el Concejo Municipal de Bucaramanga, a fin de que éste lo aprobara y adoptara mediante Acuerdo Municipal de conformidad con el ordenamiento jurídico, se concluye por parte del despacho que la adopción de dichos cambios, en efecto, se realizó con falta de competencia por parte del ente territorial demandado.

De acuerdo con lo señalado, es claro que el acto administrativo atacado, cuyo objeto fue el de realizar precisiones cartográficas, desatendió la naturaleza de tal concepto en el entendido que la precisión cartográfica, desde el punto de vista técnico, tiene como finalidad atender y acatar el POT. Sin embargo, en el presente caso, el acto contentivo de las precisiones cartográficas desatendió el POT, a través de modificaciones que desconocieron el procedimiento legal para realizarlas.

Conforme a lo expuesto y acreditado el primer cargo de nulidad invocado, el despacho considera innecesario extender las argumentaciones para analizar de fondo los demás cargos propuestos por la parte demandante.

5.3. DECISIÓN

Conforme al lineamiento jurisprudencial al que se ha hecho referencia y al marco normativo aplicable al caso concreto, el despacho estima que el Decreto No. 077 del 02 de junio de 2015 por el cual «*Por el cual se realizan precisiones a la cartografía del Acuerdo Municipal 011 de 2014 aplicables al suelo urbano y se dictan otras disposiciones*», adolece de nulidad parcial por falta de competencia en su expedición.

La nulidad parcial se declarará y surtirá efectos respecto de los siguientes mandatos contenidos en el Artículo Dos del Decreto 077 de 2015:

«- La edificabilidad para las áreas objeto de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 1 "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 5 plancha 3/6 Edificabilidad"; Imagen No. 3B y 3D "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 7 plancha 4/10, 5/10 Edificabilidad" que hace parte del presente Decreto.

- Las áreas de actividad y usos aplicables para las zonas objeto de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 2 "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 6 plancha 2/10", imagen No. 3 A y 3C "Precisión cartográfica ficha normativa 7 plancha 2/10, 3/10" que hace parte del presente Decreto.

- Los antejardines / retrocesos frontales, objetos de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 4A, 4B, 4C, 4D, Precisión Cartográfica Ficha normativa sector 5 plancha 4/6; ficha normativa sector 6 plancha 7/10.

- Las áreas objeto de precisión cartográfica en los mapas de zonificación de restricción a la ocupación se visualizan en la imagen No. 5 "Precisión cartográfica ficha normativa sector 6 plancha 10/10 y sector 7 plancha 10/10 que hace parte del presente Decreto.»

Lo anterior, se reitera, en el entendido que se trata de los aspectos que fueron objeto de desarrollo en el concepto de violación, aclarando que en dicho acápite del líbelo demandatorio no se desarrolló lo atinente a los perfiles viales. Así las cosas, en el trámite procesal no se planteó el soporte normativo ni se allegó ni debatió prueba técnica suficiente y concluyente que permita al despacho pronunciarse respecto de los cambios en los perfiles viales.

Finalmente, dado el impacto social y ambiental de las modificaciones ilustradas al PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, es dable ordenar la compulsa de copias a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a fin de que se establezcan las responsabilidades, en caso de la comisión de conductas antijurídicas, por parte de servidores públicos. De igual manera, se ordenará comunicar la presente sentencia a las entidades y organismos concernidos en materia de desarrollo urbano.

5.4.1. CONDENA EN COSTAS

De conformidad con lo expuesto en el artículo 188 del CPACA, por ventilarse un asunto de interés público, el despacho se abstiene de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD PARCIAL del acto administrativo contenido en el Decreto No. 077 del 02 de junio de 2015 por el cual *«Por el cual se realizan precisiones a la cartografía del Acuerdo Municipal 011 de 2014 aplicables al suelo urbano y se dictan otras disposiciones»*, en cuanto a las siguientes expresiones contenidas en el Artículo Dos del mentado Decreto:

- «- La edificabilidad para las áreas objeto de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 1 "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 5 plancha 3/6 Edificabilidad"; Imagen No. 3B y 3D "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 7 plancha 4/10, 5/10 Edificabilidad" que hace parte del presente Decreto.*
- Las áreas de actividad y usos aplicables para las zonas objeto de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 2 "Precisión Cartográfica ficha normativa sector 6 plancha 2/10", imagen No. 3 A y 3C "Precisión cartográfica ficha normativa 7 plancha 2/10, 3/10" que hace parte del presente Decreto.*
- Los antejardines / retrocesos frontales, objetos de precisión cartográfica se visualizan en la imagen No. 4A, 4B, 4C, 4D, Precisión Cartográfica Ficha normativa sector 5 plancha 4/6; ficha normativa sector 6 plancha 7/10.*
- Las áreas objeto de precisión cartográfica en los mapas de zonificación de restricción a la ocupación se visualizan en la imagen No. 5 "Precisión cartográfica ficha normativa sector 6 plancha 10/10 y sector 7 plancha 10/10 que hace parte del presente Decreto.»*

SEGUNDO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: COMPULSAR COPIAS y link del expediente digital a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva. Por secretaría, líbrense los oficios correspondientes.

CUARTO: COMUNICAR esta decisión al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, a las CURADURÍAS URBANAS 1 y 2 de BUCARAMANGA, AL ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA, A LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE SANTANDER, A LA EMPRESA PÚBLICA DE ALCANTARILLADO DE SANTANDER, A LA EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO DE BUCARAMANGA, A LA EMPRESA VANTI S.A. ESP, A LA ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. ESP, conforme lo señalado en la parte motiva. Por secretaría, líbrense los oficios correspondientes.

EXPEDIENTE: 68001333300720180021300
M. DE CONTROL: NULIDAD
DEMANDANTE: ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

QUINTO: SIN CONDENA EN COSTAS, conforme lo indicado en la parte considerativa del presente proveído.

SEXTO: En firme esta providencia, expídase constancia de ejecutoria y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JORGE ELIÉCER GÓMEZ TOLOZA
JUEZ

Firmado Por:
Jorge Eliecer Gomez Toloza
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Oral 7
Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: 045d8f5b2bba430b21d8805e2f85b0e22bf4d2db98fcad02ad62a15e7c78f21a
Documento generado en 29/08/2023 12:45:31 PM

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