

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

REF. 2023-00163-00

ASUNTO

Procede el despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponde dentro de la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** promovida por GILBERTO MORENO GONZÁLEZ contra el ALCALDE MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, por la inejecución del mandato previsto en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 que trata de la conformación de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, lo anterior tras desatarse conflicto negativo de competencia entre jurisdicciones que terminó por asignar el asunto a este Juzgado, según auto del 31 de enero de 2024 de la Honorable Corte Constitucional¹.

ANTECEDENTES

Como soporte del cumplimiento que se reclama el accionante, propone los siguientes **HECHOS RELEVANTES**: **1.)** Dice que es necesario proteger el derecho fundamental a la participación e intervención ciudadana, de acuerdo a los artículos 1 y 2 de la Constitución Nacional y la sentencia C-1338 de 2000. **2.)** Pone de presente que Colombia es un Estado social de derecho, trae a colación el concepto de participación ciudadana en el uso de suelos en el marco de la sentencia SU-095 de 2018, citando que: *“uno de los instrumentos más importantes con los que cuentan los Municipios es el Plan de Ordenamiento Territorial - POT-. Éste, regulado en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 41 de la 152 de 1994, es el instrumento mediante el cual se desarrolla el proceso de ordenamiento territorial municipal y debe ser creado en un espacio de participación de los diversos actores sociales que se ven involucrados por la dinámica territorial. Para tal efecto, tanto los municipios como los distritos tienen la responsabilidad de garantizar la participación y concertación en la formación del plan.”* **3.)** En ese contexto, y teniendo en cuenta lo regulado en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997, que trata de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial que son una instancia asesora de la administración municipal en materia de ordenamiento territorial, dice el accionante que envió en el año 2022 un oficio al alcalde municipal de Bucaramanga, a la secretaria de infraestructura al consejo municipal, y a la secretaria de planeación, para que el secretario que funge como secretario del consejo consultivo de ordenamiento, lo convocara, sin embargo la respuesta fue totalmente negativa. **4.)** Refiere que entre las funciones del señor alcalde, está la de renovar o convocar el consejo consultivo de ordenamiento territorial, debido a que se trata de un órgano consultivo y deliberante al plan de ordenamiento territorial, como lo contempla el artículo 29 de la ley 388 de 1997, precisando que en el municipio de Bucaramanga el consejo consultivo de planeación territorial fue creado bajo el Decreto 0025 del 16 de febrero de 2021 pero que no está funcionando, de modo que es un deber y una obligación del alcalde, poner a funcionar dicho organismo para no verse incurso en incumplimiento y por lo tanto en prevaricato por omisión y en vulneración al debido procedimiento administrativo. **5.)** Agrega que la Ley 1454 de 2011 faculta a los municipios para que mediante acuerdo creen las comisiones regionales de ordenamiento territorial, las que orientarán las acciones que en esa materia deban tomarse, sin embargo en esta administración las mismas no han sido creadas. **6.)** También el decreto 3680 de 2011 en sus artículos 9, 13, 14 y 15, ordenan la creación de las comisiones municipales y

¹ Véase PDF: “015CorteResuelveConflicto”

distritales y ordenamiento territorial (COT), que tampoco han sido creadas en el municipio de Bucaramanga, cuyos miembros prestan sus servicios ad honorem.

7.) Significa lo anterior que *“al no existir estos órganos consultivos y deliberantes, para atender los diferentes problemas de afectación, no existe otro funcionario que nos pueda atender para nuestras deliberaciones y concertar con la administración, lo cual el alcalde utiliza esta disfuncionalidad para tornarse un dictador y violar la función administrativa, el derecho a la participación ciudadana de no escuchar a las personas afectadas para el dialogo la de concertar sobre las normas urbanísticas de la revisión del POT, por la obra en ejecución de ampliación del espacio público y las pérdidas del lucro cesante de los pequeños negocios, y la compensación a la limitación de construcción de nuestros predios, lo cual se requiere debatir con urgencia manifiesta, ante el grave e inminente perjuicio irremediable, de limitar la explotación de los predios de limitar las clases de negocios, y de no compensar las pérdidas del lucro cesante de las ventas, de estos pequeños negocios...”*

8.) En otros apartes de su escrito contempla la necesidad de correr traslado del expediente a la Fiscalía General de la Nación *“para presentar demanda por el presunto delito de prevaricato por omisión”* contra el actual alcalde, de acuerdo al artículo 414 del Código Penal - Ley 599 del 2000, y de igual forma ante la Procuraduría General de la Nación, por incurrir en las faltas disciplinarias de que trata el artículo 34 del código disciplinario único.

PRETENSIONES

SE ORDENE al ALCALDE MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, cumplir los mandatos legales de que tratan los artículos 29, 4, 24, 38, 48, 49, 50 de la Ley 388 de 1997; particularmente la conformación del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial como instancia asesora de la administración municipal en materia de ordenamiento territorial.²

CONTESTACIONES

ALCALDE MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, contesta para señalar que contrario a lo señalado por el accionante, el municipio realizó convocatoria para conformar el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, como puede observarse en la página web de la institución desde el mes de enero de 2023, cuando comenzó a divulgarse al público la forma de inscribirse y participar para elegirse como parte del mencionado Consejo (aporta evidencias). En cuanto al Decreto 025 de 2021, dice que en efecto fue expedido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, para modificar la conformación del Consejo Consultivo, y que dicha norma puede consultarse en el portal web de la alcaldía municipal suministrando el link³ correspondiente, precisa que el artículo 5 de dicho decreto determina su conformación. Acto seguido expone las actividades que se desplegaron en los años 2021, 2022 y 2023 con miras a conformar lo que el actor echa de menos.

Que en **2021** el Secretario de Planeación de la época, solicitó a la Oficina de Prensa y Comunicaciones publicar en la página web de la Alcaldía de Bucaramanga la convocatoria abierta para que las organizaciones gremiales, profesionales, ambientales, cívicas y comunitarias realizarán sus asambleas y postularán las ternas para la conformación del CONSEJO CONSULTIVO TERRITORIAL. Con el mismo propósito se ofició por la Secretaría de Planeación en el mes de febrero de 2021 a FENALCO, CAMACOL, LONJA DE PROPIEDAD RAIZ, SOCIEDAD SANTANDAREANA DE INGENIEROS, SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS SECCIONAL SANTANDER, ANDI SECCIONAL SANTANDERES, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ORIENTE COMPROMISO, FUNDACIÓN MAYARAXI. Como en la época no fue posible conformar las ternas y designar los representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias la Administración Municipal, implementó otras estrategias de participación.

Que finalizando el año **2022** la Secretaría de Planeación efectúa nueva convocatoria abierta para que las organizaciones gremiales, profesionales,

² Véase PDF: “003DemandaAnexos”

³ <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/DECRETO-0025-DE-2021.pdf>

ambientales, cívicas y comunitarias realizarán sus asambleas y postularán las ternas para la conformación del CONSEJO CONSULTIVO TERRITORIAL, para el efecto fueron enviadas las siguientes comunicaciones: FUNDESAN // MARVAL // SOCIEDAD DE INGENIEROS // CAJASAN // CAMPESA // COMITÉ DE CAFETEROS // FEDEPALMA // BASC // ASEUNAB // ASEDUIS // ACOPI // AFSES // ANDI // ASOPARTES // COTELCO // FEDECALZADO // JOYEROS // MATACHOS // ACICAM // SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS SECCIONAL SANTANDER // ACIEM // ACIS // ACUI // AGRICULTORES // ASOCABALLOS // ASOCARS // ASOTENDEROS // CACAOTEROS // CAMACOL // CAMARO DE COMERCIO // CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES - CCTIC // COLEGIO CONTADORES // COMISIÓN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD (CRC) // FEDESOFALCE // FENALCE // ANATO // FENALCO // FENAVI // FONDO GANADERO DE SANTANDER // MOUFLET // LUIS GABRIEL GOMEZ // MARCOS VIDAL VESGA LEON // COPACO // INGRID JOHANNA SOLANO // GERARDO SOLANO PORRAS // JOSE LUIS DÍAZ POLETINO // LUZ MILA VELASQUEZ LOZA // VICTOR EDUARDO CELIS RIOS // CLAUDIA ROJAS MORENO // MARGARITA PEREZ DE DELGADO // HELI VILLAMIZAR CONDE // ADRIANA MILENA LOPEZ QUINTERO // MATILDE PARRA ANAYA // SERGIO ERNESTO ARENAS CASTELLANOS // ARGELIS YANETH ROA // ELKIN RENE BRICEÑO LARA // HELMUTHS VILLAREAL CORTEZ // ROBINSON HOSNAYDER DUARTE LOPEZ // PRESIDENTE SOCIEDAD DE MEJORAS PUBLICAS // RAFAEL TELLEZ ALCIDES // JOSE JUSTINIANO MOSQUERA // SANTIAGO HUMBERTO GOMEZ MEJIA. Que adicionalmente se publicó la convocatoria en la página web de la entidad, la cual estuvo abierta desde diciembre de 2022 hasta el 3 de febrero del año 2023.

También en el mes de junio de **2023** a través de la Secretaría de Planeación en coordinación con la Oficina de Prensa y Comunicaciones se realizó nuevamente convocatoria abierta, utilizando medios de difusión como la página web de la entidad y redes sociales twitter (@planeacionBGA), adicionalmente se enviaron comunicaciones para convocar organizaciones gremiales, profesionales, ambientales, cívicas y comunitarias de las que se tenía información, cabe destacar que según la contestación, fueron remitidas 54 comunicaciones con destino a personas naturales y jurídicas de distinta índole del municipio de Bucaramanga. Finalmente se indicó que el 3 de agosto de 2023 se enviaron las hojas de vida para la elección de los representantes para la conformación del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial por parte del Alcalde Municipal de la época, por lo tanto, no es cierto, como aduce la parte demandante, que el Municipio de Bucaramanga, haya hecho caso omiso a la no conformación de este organismo de participación ciudadana y por el contrario se han realizado todos los esfuerzos en aras de conformarlo.⁴

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al despacho determinar si el Alcalde Municipal de Bucaramanga, como lo aduce el actor, no ha tomado acciones afirmativas tendientes a cumplir el mandato del artículo 29 de la Ley 388 de 1997; puntualmente en la convocatoria para la conformación o renovación del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial como instancia asesora de la administración en materia de ordenamiento territorial.

CONSIDERACIONES

Según lo establece el artículo 87 de la Constitución Política que *“toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”*

En este mismo sentido, el artículo 1º de la Ley 393 de 1997, señaló: *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos”.*

⁴ Véase PDF: “018ContestacionMunicipioBmanga”

Por su parte la Corte Constitucional ha considerado que la carta de derechos de 1991 incluyó los llamados mecanismos de protección y aplicación de los Derechos, entre los que se encuentra la denominada **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**, destinada a brindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido, a través de una facultad radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatándose de esta forma uno de los más eficaces principios del Estado de Derecho, como es el de que el mandato de la ley o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo y tenga, en cambio una concreción real.

En esa línea la Jurisprudencia señala que mediante esta acción se busca la efectividad de lo dispuesto en todas las normas con fuerza de ley, lo que incluye las leyes en sentido formal y otros actos normativos que sin ser leyes formalmente, tienen por expreso mandato constitucional, fuerza de ley, como sucede con los decretos presidenciales y los actos administrativos expedidos por la administración.

De igual forma, del artículo 87 de la Constitución Política se deduce que la acción de cumplimiento debe tener cuatro elementos primordiales, esto es, **i).**- debe existir un deber jurídico incumplido por el Estado; **ii).**- que ese deber esté radicado en cabeza de una autoridad pública; **iii).**- que el deber esté contenido o contemplado en una ley o acto administrativo; **iv).**- que esa autoridad haya eludido el cumplimiento del deber de forma expresa o tácita.

Es de resaltar que la finalidad de la acción de cumplimiento **no radica en la protección de derechos subjetivos**, por el contrario, está consagrada como un mecanismo encaminado a procurar la efectividad material de actos administrativos y de las normas con fuerza de ley.

Sobre la naturaleza y fines de la acción de cumplimiento, es útil mencionar lo decantado por el Consejo de Estado

“Son claras las disposiciones constitucionales y legales en precisar que el fin de la acción de cumplimiento, como su nombre lo indica, es de hacer cumplir el ordenamiento jurídico existente, por parte de las autoridades competentes, para hacer efectivo el Estado social de derecho, pero es claro también que en ese ordenamiento jurídico debe estar claramente establecida la obligación que se pretende hacer cumplir. Lo que indica que a través de la acción de cumplimiento no es posible discutir derechos, sino hacer respetar los ya existentes y que se cumplan las normas que los reconocen.

*Así las cosas, **no es posible para el juez que conoce de una acción de cumplimiento, convertirla en acción contenciosa y entrar a discutir y establecer el derecho del accionante.***

La acción de cumplimiento, está prevista, precisamente, para ordenar el cumplimiento de una norma o acto administrativo que contenga una obligación clara y precisa, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho que no se discute”.⁵

PROCEDENCIA E IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y Reglamentada por la Ley 393 de 1997, indicándose que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en la ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

Así mismo, los artículos 8° y 9° *Ibíd*em establecen los presupuestos de procedencia, es decir, cuando es posible y cuando no, acudir al referido mecanismo:

ARTICULO 8o. PROCEDIBILIDAD. *La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos.*

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA, Radicación número: 25000-23-27-000-2004-02335-01(ACU) - Referencia: ACCION DE CUMPLIMIENTO

También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable (...), caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

ARTICULO 9o. IMPROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

PARAGRAFO. *La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.*

Como se ve, la acción de cumplimiento al ser un mecanismo de defensa residual, no es procedente en los asuntos en que los derechos puedan ser garantizados mediante acción de tutela o cuando se cuente con otro mecanismo de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, en esa dirección y teniendo en cuenta que lo reclamado encuentra estribo en una obligación normativa atribuible a los alcaldes municipales y así mismo que el interesado en el mes de marzo del año 2023⁶, reclamó de la autoridad municipal el cumplimiento de lo que a su juicio considera desacatado, se ve claro que la acción resulta procedente, más aún si en cuenta se tiene que otros mecanismos de acción jurisdiccional no resultarían adecuados cuando lo que se pretenden, como se viene refiriendo, es que se cumpla con el mandato de una norma.

EL CASO CONCRETO

Como se viene indicando en los antecedentes relatados, y de acuerdo a lo que se entiende del escrito de demanda el señor GILBERTO MORENO GONZÁLEZ, tras diversas citas Constitucionales, Jurisprudenciales y Legales en punto de la participación ciudadana, ordenamiento territorial y uso de suelos, dice que en el año 2022⁷ elevó un derecho de petición ante la alcaldía municipal de Bucaramanga, petición que presentó en el marco de lo regulado en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 que trata de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial que son una instancia asesora de la administración municipal en materia de ordenamiento territorial.

Aunque el actor no explica el alcance de las peticiones, el despacho evidencia que su propósito era poner de presente el impacto negativo que el Plan de Ordenamiento Territorial POT 2014-2027 de Segunda Generación, puede tener sobre varios inmuebles ubicados en el Barrio García Rovira concretamente entre las calles 41, 42 y 43 y carreras 10, 11, 12, 13 y 14, ya que de acuerdo a este, los propietarios de los bienes tendrían que reducir sus inmuebles por el perfil vial en un metraje equivalente a 10,50 metros, afectándolos en caso de pretender una remodelación o volver a construir, amén de que se les prohíbe una elevación superior a 3 pisos, cuando en las cuadras siguientes se evidencian edificaciones con alturas de 18 pisos.

En ese contexto y teniendo en cuenta la función deliberativa y participativa de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, se indicó al burgomaestre que sus actuaciones debían cumplirse en ese marco, de lo contrario violaría el principio de participación ciudadana⁸.

⁶ Véase Pág. 6 a 9 del PDF: "003DemandaAnexos"

⁷ Que **no lo fue en el año 2022**, sino de acuerdo a los anexos entre marzo y abril de 2023

⁸ Véase Pág. 6 a 8 del PDF: "003DemandaAnexos"

Posteriormente se remitió a la alcaldía municipal un segundo escrito (fechado el 10 de abril de 2023), con el siguiente objeto: “*renuencia a cumplimiento del artículo 29 de la Ley 388/97*”, en él se indica que: “...*respetuosamente me permito impetrar derecho de petición, por renuencia a cumplimiento de la norma artículo 29 de la ley 388/97, del señor alcalde de la ciudad de Bucaramanga (...), en el derecho de petición anterior, de fecha marzo 16/23, se reclama el cumplimiento del deber legal o administrativo, incurriendo el señor alcalde en grave omisión a la norma, causando un grave perjuicio irremediable, a la comunidad afectada por las obras del plan de revitalización del espacio público, normas urbanísticas y las compensación por la perdidas del lucro cesante de los comerciante en este sector. De las cuales son funciones propias y de responsabilidad del alcalde.*”⁹

Dijo el peticionario en ese nuevo escrito, citando el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, que en virtud del derecho a la igualdad y por el principio de reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los afectados, era menester hacer una exposición de los problemas y lograr la concertación con la comunidad afectada, para que los residentes y propietarios intervengan en una reunión con el Organismo deliberatorio pertinente, que lo es el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

Puestas las cosas en contexto, mediante la presente acción se pretende la declaratoria de incumplimiento frente al burgomaestre local al no “...*ordenar o renovar el acto administrativo, para convocar el Consejo consultivo territorial ordenado por el artículo 29 de la ley 388/97 y/o de ordenar la participación ciudadana para el dialogo y la concertación con los ciudadanos afectados por las normas urbanísticas del POT, para la construcción de los predios, por la manifestación de predios de interés cultural como patrimonio público, por el plan de revitalización del espacio público...*”¹⁰

Veamos entonces la norma cuyo incumplimiento se enrostra al funcionario del ente territorial municipal,

LEY 388 DE 1997

ARTICULO 29. CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO. *El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución*

Serán funciones de este Consejo, además de las previstas en esta ley y su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.

PARAGRAFO. *Los miembros de este consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación.*

La figura del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial se reglamentó en la ciudad de Bucaramanga a través del Decreto Municipal No. 0118 del 26 de junio del 2002 bajo la administración de NESTOR IVAN MORENO ROJAS, norma que viene siendo objeto de modificaciones y reajustes con el paso del tiempo, en concreto a través de las siguientes disposiciones: Decreto No. 0054 del 18 de abril del 2005, Decreto No. 0124 del 4 de mayo del 2010, Decreto No. 0268 del 29 de octubre del 2010 y por último con el Decreto 0025 del 16 de febrero de 2021 bajo la administración de JUAN CARLOS CÁRDENA REY, que es la norma vigente para la época en que se formula y resuelve la presente acción de cumplimiento.

De acuerdo al marco legal reglamentario, que lo es el Decreto Municipal 0025 del 16 de febrero de 2021, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial del

⁹ Véase Pág. 9 del PDF: “003DemandaAnexos”

¹⁰ Véase Pág. 1 del PDF “003DemandaAnexos”

Municipio de Bucaramanga tiene entre sus funciones, fines, naturaleza, competencias y conformación, la siguiente:

ARTICULO SEGUNDO: NATURALEZA. *El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga, es una instancia asesora de la Administración Municipal en materia de ordenamiento territorial, carente de personería jurídica y patrimonio propio.*

ARTÍCULO TERCERO: FUNCIONES. *De conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997, serán funciones del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, las siguientes:*

- a. Hacer el seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial, para lo cual podrá proponer a la Administración Municipal sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.*
- b. Rendir concepto cuando fuere necesario y formular recomendaciones en relación con los asuntos que la Administración Municipal estime conveniente.*
- c. Las demás de las previstas en la ley y su reglamento.*

ARTICULO CUARTO: ACTOS. *Los actos que expida el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial en ejercicio de sus funciones, carecen de fuerza vinculante para la Administración Municipal. En consecuencia, los conceptos que emita en cumplimiento de sus funciones se sujetarán a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.*

ARTÍCULO QUINTO: CONFORMACIÓN. *Atendiendo lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial en el Municipio de Bucaramanga, estará integrado así:*

- 1. El Secretario (a) de Planeación quien lo presidirá.*
- 2. El Secretario (a) de Infraestructura.*
- 3. El Secretario (a) de Interior.*
- 4. El Director (a) del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.*
- 5. El Director (a) de la Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga.*
- 6. El Gerente (a) de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A -EMAB S.A ESP, o su delegado.*
- 7. El Director (a) del Área Metropolitana de Bucaramanga, o su delegado.*
- 8. El Gerente (a) del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, o su delegado.*
- 9. El Director (a) de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), o su delegado.*
- 10. El Gerente (a) de la Empresa Pública de Alcantarillado de Santander S.A E.S.P —EMPAS-, o su delegado.*
- 11. Un representante de las organizaciones gremiales. Las personas jurídicas que agremien o asocien a los industriales, comerciantes, entidades financieras y empresarios, que desarrollen actividades relacionadas con el desarrollo urbano y rural.*
- 12. Un representante de las organizaciones profesionales. Las organizaciones jurídicamente reconocidas o constituidas formalmente, que agrupen o representen personas e instituciones que tengan como centro de su acción las actividades dedicadas a la planificación urbana y rural.*
- 13. Un representante de las organizaciones ecológicas. Las organizaciones jurídicamente reconocidas o constituidas formalmente, cuyo objeto sea la protección, defensa, educación, investigación y/o conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.*
- 14. Un representante de las organizaciones cívicas. Las personas jurídicas que agremien y asocien a los profesionales, empleados, obreros trabajadores independientes e informarles.*
- 15. Un representante de las organizaciones comunitarias. Las personas jurídicas reconocidas que agrupen o representen sectores de la sociedad civil en sus diferentes manifestaciones*
- 16. Los Curadores Urbanos del Municipio de Bucaramanga.*

Parágrafo Primero: *Los miembros del Consejo Consultivo de que tratan los numerales 6, 7, 8, 9 y 10 podrán delegar el ejercicio de su función en un funcionario del nivel directivo de la correspondiente entidad. La delegación siempre deberá recaer en el mismo funcionario, de manera que se garantice la continuidad de la representación. Los demás integrantes y/o representantes no pueden delegar su representación.*

Parágrafo Segundo: *Por ser un organismo de apoyo a la Administración, la participación en el mismo no tendrá remuneración alguna.*

Parágrafo Tercero: *De conformidad con el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 los miembros de este consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación.*

ARTÍCULO SEXTO: ELECCIÓN DE REPRESENTANTES. *El Secretario de Planeación municipal realizará una convocatoria abierta, la cual será publicada en la página web de la entidad o en un medio escrito de amplia circulación o cualquier otro medio masivo de comunicación, para conocimiento y participación de las personas interesadas en*

representar las organizaciones enunciadas en los numerales 11, 12, 13, 14 y 15 del artículo quinto del presente decreto.

Posteriormente la Secretaría de Planeación recolectará las hojas de vida de los aspirantes interesados y se remitirá al Alcalde una terna por cada grupo, para efectos de designar los representantes enunciados en los numerales 11, 12, 13, 14 y 15 del artículo quinto del presente decreto.

Parágrafo Primero: *Los representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias, serán elegidos por el período constitucional del Alcalde.*

Parágrafo Segundo: *La designación de los miembros que hagan parte del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial en representación de un sector o gremio se mantendrá mientras permanezcan vinculados al sector o gremio, y continuarán ejerciendo las funciones que les corresponden hasta tanto sean designados quienes deban reemplazarlos.*

Parágrafo Tercero: *En caso de vacancia por fallecimiento, renuncia o falta definitiva de un miembro, el Alcalde Municipal designará un nuevo representante de la terna inicialmente presentada.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: REGLAMENTO. *El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial en pleno formulará y adoptará su propio reglamento. En él se determinará la periodicidad de sus reuniones, el procedimiento para la deliberación y todos aquellos asuntos, términos y condiciones que resulten necesarios y propugnen por el eficaz funcionamiento de esta instancia asesora. En ningún caso las disposiciones contenidas en el reglamento podrán ser contrarias a la Constitución Política, Leyes, Ordenanzas, Acuerdos, Decretos Departamentales, Municipales y demás normas pertinentes.*

Pues bien, de acuerdo al marco legal referenciado, a los pronunciamientos de las partes y a las pruebas que reposan en el expediente, para el despacho no hay duda sobre la negativa del mecanismo invocado, habida consideración que, si bien pudiera aceptarse que el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial no ha cumplido en el nivel territorial los fines propuestos por el legislador, no es menos cierto que la acción de cumplimiento, de acuerdo a lo pretendido resulta improcedente cuando lo que se busca es que el alcalde municipal renueve o convoque a las organizaciones y a los particulares para su conformación, siendo esto lo que precisamente han venido haciendo las últimas administraciones, muy particularmente la del Dr. JUAN CARLOS CÁRDENA REY y el recién posesionado Dr. JAIME ANDRÉS BELTRÁN MARTÍNEZ, situación distinta que se sale de la órbita de los funcionarios es la complejidad y el desinterés por parte de quienes pudieran conformarlo.

En esa dirección existe una imposibilidad más que jurídica material, en tanto las normas que han sido citadas permiten, como lo reclama el quejoso, la efectiva participación ciudadana en temas de ordenamiento territorial y uso del suelo, sin embargo al revisar el Decreto 025 del 16 de febrero de 2021 e incluso el mandato genérico del artículo 29 de la Ley 388 de 1997, encontramos que para la conformación de los Consejos Consultivos, de acuerdo al artículo 5° es necesaria la coordinación y **sobre todo la cooperación** de dieciséis (16) personas entre representantes de entidades públicas, privadas y gremios sociales, económicos, ambientales, educativos, profesionales, etc., de la ciudad de Bucaramanga, las que de acuerdo a los ordinales 11° a 16° del mismo artículo, podrían extenderse a cincuenta (50) miembros, constituyendo esta situación un cuello de botella al momento de convocarlos para que voluntariamente participen

Entonces la participación en tales consejos además de voluntaria es democrática, y no como lo presenta el accionante al decir que **“es una obligación del alcalde, poner a funcionar dicho organismo...”**¹¹, de ser así no cumpliría su propósito de órgano consultivo.

No puede perderse de vista que gran parte de los gremios son de naturaleza privada y comunitaria y su participación en estos consejos es *ad honorem*, de modo que el papel de la administración se circunscribe simplemente a convocarlos e indicarles los requisitos, como en efecto lo ha hecho y acredita con abundante caudal probatorio, especialmente para los años 2022 y 2023¹²,

¹¹ Véase Pág. 3 del PDF: “003DemandaAnexos”

¹² Al respecto véase subcarpeta: “AnexosContestacionAlcaldia” del expediente digital

luego no sería posible una vinculación forzosa –no lo prevé la norma-, y si así lo fuera sería respecto de los subordinados del burgomaestre, situación que en todo caso no garantizaría la pluralidad y la participación democrática de la que se duele el quejoso en la toma de decisiones relativas al uso o destinación del suelo.

De hecho, el mismo accionante y el grupo de vecinos al que dice pertenecer, presuntamente afectados por la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial POT 2014-2027 - Segunda Generación, de acuerdo al ordinal 15 de la norma que se menciona, podrían ser partícipes del Consejo Consultivo, una vez que se asocien o agremien, en tanto representarían un sector de la sociedad con un interés particular como es la afectación que por el uso de suelos tendrían sus predios.

Es por lo anterior que se comprende lo expresado por la administración municipal cuando al ser requerido para que presentara un informe con los nombres de las personas (naturales o jurídicas) que conformaban a la fecha [2024] el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, indicó:

“...a la fecha no están designados los representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ambientales, cívicas y comunitarias que conforman el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial...”¹³

Y cuando se les requirió para que, en caso de existir, remitieran copia del reglamento interno vigente adoptado por el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga, manifestaron:

*“...El Consejo Consultivo de Ordenamiento territorial en pleno formulará y adoptará su propio reglamento, situación que no ha sucedido, **toda vez que no ha sido posible conformar el citado Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial**”.¹⁴*

Como se ve, es claro que no se logró conformar por lo menos en la vigencia 2023, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, no obstante se afirma que el alcalde municipal y sus despachos, especialmente Planeación con el apoyo de la Oficina de Prensa y Comunicaciones vienen cumpliendo con la obligación legal y administrativa de convocar a los funcionarios de la administración, a los representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano, lo mismo que los curadores urbanos, para la conformación de dichos Consejos, a pesar que el resultado no sea positivo.

Refuerza la improcedencia de este mecanismo el hecho de que, lo pretendido sea que el burgomaestre renueve el acto administrativo para convocar el Consejo Consultivo Territorial, cuando lo cierto es que, no se ve necesaria tal renovación, en tanto existiendo la norma base, basta con que se convoque a los interesados, que como se indicó, es lo que vienen haciendo las últimas administraciones.

En conclusión, las pretensiones de cara a los mecanismos de participación previstos en la Ley 388 de 1997 cuyo cumplimiento reclama GILBERTO MORENO GONZÁLEZ frente al alcalde municipal de Bucaramanga no encuentran abrigo, lo cual significa que la respuesta al problema jurídico es adversa a sus intereses.

De otra parte y como quiera que el accionante hace referencia y solicita compulsas de copias para que se remita el expediente e investigue penal y disciplinariamente al alcalde municipal, por un posible prevaricato y faltas de omisión en función de los hechos aquí tratados, el despacho lo negará expresamente recordando al actor que de acuerdo al numeral 7° del artículo 95 de la Constitución Nacional es su deber “*Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia*”, de modo que si a su juicio observa que el funcionario está inmerso actuaciones contrarias al ordenamiento legal, debe

¹³ Véase PDF: “023RtaMunicipipBuc”

¹⁴ Véase PDF: “023RtaMunicipipBuc”

PROVIDENCIA: SENTENCIA ACCION DE CUMPLIMIENTO
ACCIONANTE: GILBERTO MORENO GONZÁLEZ
ACCIONADO: ALCALDE MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
RADICADO: 68001-3103-011-2023-00163-00

formular las acciones correspondientes, pues no está demostrado que GILBERTO MORENO GONZÁLEZ tenga algún impedimento para hacerlo.

DECISIÓN

Con apoyo en lo expuesto, el **JUZGADO ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de cumplimiento planteada por GILBERTO MORENO GONZÁLEZ contra el señor ALCALDE MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, por la inejecución del mandato previsto en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 que trata de la conformación de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial.

SEGUNDO: NEGAR POR IMPROCEDENTE la solicitud de compulsas de copias que ante la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, que se formuló contra el señor ALCALDE MUNICIPAL DE BUCARAMANGA.

TERCERO: NOTIFICAR la presente providencia mediante anotación en los estados electrónicos del Juzgado, y así mismo, por Secretaría librase los oficios correspondientes, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: EN FIRME, archívense las diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
LEONEL RICARDO GUARÍN PLATA
JUEZ

Para notificación por estado 040 del 12 de abril de 2024

Firmado Por:
Leonel Ricardo Guarín Plata
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 011
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: **863d18e2ce794bc7f7897d4c72944d0eefd50a49b44062b923272305f185e23d**

Documento generado en 11/04/2024 11:43:33 a. m.

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>