



Cartagena de Indias D. T. y C., Veintiseis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Medio de control	Nulidad
Radicado	13 001 33 31 004 2023 00203 00
Demandante	Camacol Bolivar
Demandado	Distrito de Cartagena
Auto interlocutorio	535
Asunto	Auto Resuelve Medida

PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a decidir la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad simple incoado por CAMACOL BOLÍVAR contra EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 230 del CPACA, para «*proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*» podrán adoptarse «*medidas cautelares*» dentro de los «*procesos declarativos*» de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Las medidas cautelares, siguiendo con el contenido del artículo 230 del CPACA, «*podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de **suspensión**, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda*». Dentro de estas medidas se encuentra el numeral 3 del artículo 230 señala la consistente en «**Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo**».

La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo puede adoptarse dentro del proceso, de acuerdo con el inciso 1º del artículo 230 del CPACA «*procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o*





✦ en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud». En estos casos, para decretar la medida cautelar no será necesario prestar caución (artículo 238 CPACA).

Pues bien, tenemos que en el presente caso la solicitud de suspensión provisional fue dirigida contra la expresión «y *obligatorias*» contenida en el artículo 291 del Decreto 0977 de 2011, “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”; así como los artículos 304, 305 y 306 de dicho acto administrativo.

Para efectos de decidir la solicitud de medida cautelar, el Despacho debe precisar el contenido y alcance de las normas demandadas, a efectos de confrontarlas con las normas jurídicas que se consideran vulneradas por el solicitante.

Observa el Despacho que el artículo 291 del Decreto 0977 de 2001, es un texto normativo que tiene aplicación en el **Suelo Rural** del Distrito de Cartagena, pues se encuentra ubicado dentro de las «**NORMAS URBANISTICAS GENERALES EN SUELO RURAL Y SUBURBANO**», dentro del capítulo denominado «**DEL SUELO RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**» y, su contenido se refiere a los «**LINEAMIENTOS DE POLITICA RURAL SEGUN AMBITOS**». La disposición cuya suspensión provisional se solicita consagra que «*El espacio público se consolidará a través de (...) los manglares y zonas verdes que se conformen con las cesiones, voluntarias y **y obligatorias**, que hagan los propietarios de los predios en sus trámites de licencias de urbanización*». De acuerdo con la norma, el espacio público, dentro del **suelo rural**, se consolidará las cesiones voluntarias y **y obligatorias**.

También dentro de las «**NORMAS URBANISTICAS GENERALES EN SUELO RURAL Y SUBURBANO**», dentro del capítulo denominado «**DEL ESPACIO PUBLICO Y DE LAS AREAS DE PROTECCION Y CONSERVACION DEL SISTEMA NATURAL Y DEL PATRIMONIO CULTURAL EN SUELO RURAL**», el Decreto 0977 de 2001 se ocupó de clasificar las «**cesiones urbanísticas gratuitas que deberán efectuar** los operadores de actuaciones de parcelación y condominios





«turísticos», esto es, reguló los tipos de **cesiones obligatorias** a cargo de los encargados de adelantar las actuaciones urbanísticas allí definidas.

Las siguientes disposiciones cuya suspensión provisional se solicita, fueron expedidas para regular la **determinación y el cálculo de las cesiones urbanísticas gratuitas dentro del suelo rural (art. 305) y la obligación de los urbanizadores de realizar las cesiones a través de escritura pública a favor del Distrito de Cartagena:**

«ARTICULO 305: DETERMINACIÓN Y CÁLCULO DE LAS CESIONES.

Para los fines de expedición de licencias de parcelación y para la adecuada aplicación de las intensidades de uso permitidas en cada área de actividad del suelo rural suburbano, se definen a continuación las directrices para el cálculo del área neta parcelable y los porcentajes establecidos para las cesiones urbanísticas gratuitas:

Área total del lote: *Es el área total de terreno dispuesto para una actuación urbanística.*

Área suelos de protección: *Es la sumatoria de las áreas de los suelos de protección.*

Afectaciones: *Son las áreas ubicadas dentro de la propiedad privada que deben ser reservadas para el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico, cuya ubicación y tamaño será determinada por la autoridad ambiental competente.*

Área bruta del lote: *Es el resultado de sustraer las áreas de protección y las afectaciones del área total del lote.*

Área neta parcelable: *Es el resultado de sustraer la cesión tipo A o tipo B del área bruta del lote».*

ARTÍCULO 306: *Los urbanizadores están obligados a otorgar a favor del Distrito las escrituras respectivas de las áreas de cesión Tipo A y B, y a registrarlas ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la ciudad.*

Confrontada las anteriores disposiciones con las normas invocadas como violadas como fundamento de la solicitud encontramos que el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 388 de 1997 establece que, dentro del «COMPONENTE URBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO», deberán establecerse:



SC5780-1-9





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

La anterior disposición permite, efectivamente, a los Distritos y Municipios señalar cesiones urbanísticas gratuitas que deberán realizarse con ocasión de las actuaciones urbanísticas que se ejecuten dentro del *Suelo Urbano* de los Planes de Ordenamiento Territorial. Dicho de otra manera, de acuerdo con la norma los Municipios y los Distritos pueden, dentro del suelo clasificado como urbano, establecer y regular cesiones gratuitas obligatorias dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial.

El artículo 14 de la Ley 388 de 1997 trata lo relacionado con el componente rural de los Planes de Ordenamiento Territorial, esto es, con las normas urbanísticas aplicables dentro de los suelos clasificados como rurales dentro de dicho instrumento de planificación urbanística:

«ARTICULO 14. COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. *El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:*

- 1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.*
- 2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.*
- 3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.*





4. *La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.*

5. *La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.*

6. *La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.*

7. *La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental».*

Como puede observarse, el artículo 14 de la Ley 388 de 1997, no consagra la posibilidad de señalar, regular o establecer cesiones urbanísticas obligatorias dentro de las normas urbanísticas referidas al suelo rural de los Planes de Ordenamiento Territorial, como si lo hace el artículo 13 *ibidem* respecto del suelo urbano.

Por su parte, el artículo 15 establece el alcance de las normas urbanísticas y las clasifica en normas urbanísticas *estructurales* (núm. 1), *generales* (núm. 2) y *complementarias* (núm. 3). Para efectos de esta solicitud, resulta conveniente revisar el alcance de las normas urbanísticas generales:

«2. Normas urbanísticas generales

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





eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

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

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

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

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

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

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

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales».



Como puede observarse, las normas urbanísticas generales son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas **dentro del perímetro urbano**. Estas normas otorgan derechos e **imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores**. Dentro de las normas urbanísticas generales se encuentra justamente las relacionadas con «**Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso**».

De conformidad con la confrontación normativa realizada, en este estadio procesal, el Despacho encuentra que las disposiciones demandadas - y cuya suspensión se solicita - violan los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 388 de 1997, pues si bien estas disposiciones habitan al Distrito de Cartagena para establecer cesiones gratuitas obligatorias, **dicha facultad solo es jurídicamente permitida dentro del suelo urbano distrital, pero no dentro del suelo rural distrital**. En otras palabras, los artículos 291, 304, 305 y 306 del Decreto 0977 de 2001, **no podían establecer cesiones gratuitas obligatorias e imponer cargas y obligaciones urbanísticas dentro del suelo rural, pues aquellas solo pueden imponerse para actuaciones urbanísticas ejecutadas dentro del suelo urbano del Distrito de Cartagena**.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha determinado que no pueden expedirse normas jurídicas que establezcan y señalen cesiones urbanísticas obligatorias dentro del suelo rural:

*«De las disposiciones que invocó el Municipio para justificar las cesiones gratuitas a su favor, las que en realidad tratan sobre ese tema son las contenidas en los artículos **13 y 15 transcritos**.*

*En efecto, el artículo 13 trata sobre **el componente urbano** del plan de ordenamiento y lo define como “un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como **suelo urbano y suelo de expansión urbana**, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas”,*



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

Conviene precisar en este punto que, tal como lo señaló el actor, el artículo 13 de la Ley 338/97 no sirve a los fines de fundamentar la cesión gratuita a que se refiere el Municipio demandado porque **únicamente la autoriza respecto del suelo urbano y de expansión urbana, mientras que el acto acusado la autoriza respecto del suelo en zona rural.**

Tampoco sirve como fundamento a la norma demandada la autorización para señalar las cesiones urbanísticas gratuitas contenidas en el numeral 2 del artículo 15 ibídem que regula lo atinente a las normas urbanísticas generales, pues ellas se definen como “...aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes **zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión...**”. Además se precisa que dichas normas se refieren al “**componente urbano del plan**”, y que hacen parte de ellas “**2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.**”

El artículo 15 señala de modo claro e inequívoco que las normas atinentes a cesiones urbanísticas gratuitas y las directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, **hacen parte del componente urbano del plan de ordenamiento territorial y se aplican a las zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.**



SC5780-1-9





En consecuencia, no se aplican al componente rural dentro del cual está ubicada la norma demandada en el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Palmira»¹ (Negrillas son del texto).

En esa misma línea, se ha dicho por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo que:

*«(...) la Ley 388 estableció las cesiones gratuitas obligatorias, como parte de los planes de ordenamiento territorial, **solamente para el componente urbano y para los suelos de expansión urbana de las entidades territoriales, por lo que al hacerlas extensivas al suelo rural, el acto acusado que modificó el Plan de Ordenamiento Territorial vigente desde el año 2000 en el Municipio de Gachancipá, desconoció lo señalado en la Ley 388 para la estructuración del plan de ordenamiento territorial**»².*

Y es que, al ser la cesión obligatoria una carga y una obligación que se impone a quien ejecuta una actuación urbanística, en beneficio de la entidad territorial y en el marco de la función social de la propiedad, la asignación solo puede imponerse por los Municipios y Distritos dentro del suelo urbano y de expansión urbana, so pena de violar las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997.

En conclusión, en este estadio procesal y sin que ello implique prejuzgamiento, encuentra el Despacho que debe decretarse la suspensión provisional de las disposiciones acusadas, pues de su confrontación con las normas invocadas como fundamento de la solicitud, se infiere que aquellas violaron los artículos 12, núm. 2, 13 y 15, numeral 2.6. de la Ley 388 de 1997, lo que torna procedente el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena,

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 2 de septiembre de 2010. Radicación número: 76001-23-31-000-2002-00941-01. Consejera Ponente María Claudia Rojas Lasso.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 26 de mayo del 2022. Rad. 25000232400020110088102. Consejero Ponente Hernando Sánchez Sánchez.





RESUELVE:

PRIMERO: SUSPENDER provisionalmente la expresión «y obligatorias» contenida en el artículo 291, así como los artículos 304, 305 y 306 del Decreto 0977 de 2001, “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: No imponer caución de conformidad con el inciso final del artículo 232 del CPACA.

TERCERO: Por secretaria hagase las notificaciones respectivas y registros pertinentes en aplicativo de la Rama Judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIA ANGELICA SOMOZA ALVAREZ
Jueza Cuarta Administrativa del Circuito



SC5780-1-9



Firmado Por:
María Angelica Somoza Alvarez
Juez
Juzgado Administrativo
004
Cartagena - Bolívar

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: **5a084e51ccd1f6a6f68bf54095463f53f7c9f39f7d2fe8a6c82e82fc0ae6e630**

Documento generado en 26/06/2023 02:23:54 PM

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