



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., primero (1.º) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación núm.: 76001-23-33-000-2021-01046-01
Demandantes: MUÑOZ ECHEVERRI CONSTRUCCIONES S.A. - MECON S.A.-
y CONSTRUCTORA CONSENZA S.A.S.
Demandado: DISTRITO ESPECIAL DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO,
EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI -DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN-

Auto que resuelve recurso de apelación

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por las sociedades demandantes contra el auto de 29 de febrero de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante el cual se rechazó la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Las sociedades Muñoz Echeverri Construcciones S.A. - MECON S.A.- y Constructora Consenza S.A.S., a través de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹, presentaron demanda contra el Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali –Departamento Administrativo de Planeación-, cuyas pretensiones son las siguientes:

“[...] **PRIMERA.** Que el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Planeación **RECONOZCA** que la Circular No. 132.010.22.2.0006.003807 (sic) del 19 de abril de 2021 está incurso en causales de nulidad que se han señalado en esta demanda.

SEGUNDA. Que, como consecuencia de lo anterior, **RETIRE** del ordenamiento jurídico la Circular No. 132.010.22.2.0006.003807 (sic) del 19 de abril de 2021, a través de su **REVOCATORIA**.

TERCERA. Que el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Planeación **RECONOZCA** que la expedición de la Circular No. 132.010.22.2.0006.003807 (sic) del 19 de abril de 2021 causó daños y perjuicios que mis representadas no estaban en la obligación de soportar.

CUARTA. Que, como consecuencia de lo anterior, **RESTABLEZCA** el derecho de mis poderdantes, a través del reconocimiento de la indemnización de perjuicios del siguiente orden:

¹ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



4.1. COSENZA

a) En la modalidad de daño emergente la suma de CUATRO MIL CIENTO VEINTISEIS (sic) MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS TRECE PESOS M/C (\$4.126.783.813), debidamente certificados por el Contador Público y Revisoría Fiscal de los datos tomados de los libros contables, lo cual da fe pública.

b) En la modalidad de lucro cesante la suma de VEINTIDOS (sic) MIL DIECIOCHO MILLONES TREINTA Y NUEVE MIL CIENTO SETENTA Y SIETE DE PESOS M/C (\$22.018.039.177), correspondiente al total de la Utilidad Neta que deja de percibir por el daño antijurídico causado por el acto que se acusa.

[...]

4.2. MECON

En la modalidad de lucro cesante la suma de DOCE MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS M/C (\$12.600.000.000), por los recursos dejados de percibir por la imposibilidad de enajenar el predio identificado con Folio de Matricula Inmobiliaria No. 370-46194 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, valor establecido por las partes en el Convenio de Cooperación Empresarial, correspondiente a un porcentaje del 17,87%, el cual se calcula sobre el total de ventas de los componente Residencial y Comercial del proyecto TARRAGONA CONJUNTO RESIDENCIAL Y COMERCIAL, debidamente certificado por el Contador Público y el Revisor Fiscal de la compañía. [...]”² (negrilla del texto).

2. El conocimiento del asunto le correspondió en primera instancia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. El magistrado sustanciador, mediante auto de 5 de abril de 2022, admitió la demanda y ordenó que se surtieran los traslados y notificaciones de ley.

II. PROVIDENCIA APELADA

3. El tribunal de primera instancia, mediante proveído de 29 de febrero de 2024, resolvió:

“[...] **PRIMERO: DEJAR** sin efectos todo lo actuado en el proceso desde el auto admisorio de la demanda, inclusive, conforme las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: RECHAZAR la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por las sociedades Muñoz Echeverri Construcciones S.A. – Mecon S.A., y Constructora Cosenza S.A.S., en contra del Distrito de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Planeación, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. [...]” (negrilla del texto).

4. Como sustento de la decisión, expuso que la circular demandada no es un acto susceptible de control judicial, porque la misma fue expedida por el Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali, dentro del procedimiento administrativo de obtención de licencia urbanística y de construcción tramitado ante la Curaduría Urbana 3 de Santiago de Cali, y en ejercicio de la

² Cfr. Escrito de demanda, índice 3 del expediente digital de primera instancia.



facultad de interpretación de las normas urbanísticas, contenida en el artículo 102 de la Ley 388 de 18 de julio 1997³.

5. Indicó que las autoridades de planeación no conceden o niegan las licencias de construcción, y su participación en el trámite de las licencias se limita a rendir conceptos en forma de circulares, a través de las cuales resuelven las consultas de los curadores urbanos sobre vacíos normativos.

6. Aunado a ello, manifestó que la circular demandada no es pasible de control judicial porque:

“[...] (i) no es producto de solicitud alguna que la parte actora haya elevado ante el Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali; (ii) se encuentra dirigida a la Curaduría Urbana 3 de Santiago de Cali, quien obra como su única destinataria; (iii) no contiene ninguna decisión concreta sobre la licencia de urbanismo y construcción solicitada; (iv) comporta un acto preparatorio para la adopción del acto definitivo del procedimiento, esto es: la negativa o el otorgamiento de la respectiva licencia por parte del curador urbano; (v) no hace imposible continuar con el procedimiento de otorgamiento de la licencia, cuyo curso pervive una vez se comuniquen los conceptos al curador; y (vi) si bien, al leer el contenido de la circular demandada se puede pensar que, con ese concepto no hay lugar a la expedición de la licencia, lo cierto es que, por mandato legal, es el curador urbano el que debe verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación y resolver el asunto sometido a su consideración, sin que esta función se agote haciendo referencia a un concepto de otra autoridad⁴ [...]” (negrilla del texto).

7. Concluyó que el acto susceptible de control judicial es el que decide sobre el otorgamiento de las licencias urbanísticas y no la circular demandada.

8. Además, determinó que no era posible continuar con el trámite de la demanda, porque en la misma no se hizo alusión a hechos o cargos de nulidad en contra del acto definitivo expedido por la Curaduría Urbana 3 de Santiago de Cali.

9. Por lo expuesto, rechazó la demanda, por configurarse el supuesto de que trata el numeral 3. del artículo 169 de la Ley 1437.

III. RECURSO DE APELACIÓN

10. La apoderada judicial de las sociedades demandantes interpuso recurso de apelación contra el proveído de 29 de febrero de 2024, argumentando que la circular demandada es susceptible de control judicial, por las siguientes razones:

“[...] Las sociedades Muñoz Echeverri Construcciones S.A. – MECON S.A. (“**Mecon**”), y Constructora Cosenza S.A.S. (“**Cosenza**”), y en especial esta última, estructuraron el proyecto de vivienda Tarragona, con sujeción a las normas del POT vigentes para el momento de la constitución del encargo fiduciario de preventas, habiendo realizado la debida diligencia de revisar las reglas de ordenación del territorio de Santiago de Cali, y percatándose de que el inmueble destinado para el desarrollo del mismo no tenía ningún tipo de limitaciones que lo impidiera.

³ “[...] Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [...]”

⁴ “Así lo concluyó el Consejo de Estado mediante auto del 4 de febrero de 2021, con ponencia del consejero Hernando Sánchez Sánchez, dentro del proceso con radicado núm. 05001233100020100165402.”



[...]

1. Para la estructuración del proyecto inmobiliario se hicieron las respectivas investigaciones catastrales y de normativa urbanística, basándose especialmente en la circular nro. 4132.010.22.0.10200010181 del 21 de octubre de 2020 ("**Primera Circular**").

2. Para la época de los hechos, el certificado de tradición del folio de matrícula inmobiliaria nro. 370-46194 (aportado como prueba) no tenía ninguna prohibición que obstaculizara la estructuración y desarrollo del proyecto.

3. La **Primera Circular** daba viabilidad del proyecto.

4. Si bien como lo dice el Despacho la **Primera Circular** estaba destinada a las Curadurías Urbanas, lo cierto es que a partir de ella se adelantó toda la factibilidad del proyecto, porque claramente su contenido indicaba que el predio tenía la vocación para que Tarragona se ejecutara, más aún cuando dicha circular claramente mencionaba:

Que la señora Luz Amparo Muñoz Echeverri [...] solicitó [...] a este Departamento Administrativo, tomar las medidas necesarias y las decisiones pertinentes para resolver la situación del predio en cuestión, de manera que el derecho de propiedad no se vea coartado por decisiones que dificultan e impiden su desarrollo y señalar que norma urbanística aplicaría al predio de la referencia, en cuestión de área de actividad, tratamiento urbanístico, uso del suelo y edificabilidad, con miras a conocer las posibilidades y condiciones del mismo (sic) de acuerdo con las normas que posiblemente se podrán desarrollar una vez se realice la corrección de la calidad del bien frente al Plan de Ordenamiento Territorial.

De tal modo que la propietaria del inmueble sí había iniciado una actuación ante el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Cali ("**DAPM**"), tanto así que, en la misma circular, se alude a su solicitud, la cual se resolvía con la interpretación que esta dependencia hizo de la norma en relación con el inmueble, habilitando de esa manera el proyecto a desarrollarse en él. [...]" (negrilla del texto).

11. Agregó que, la Constructora Consenza S.A.S., "[...] *Con la respuesta dada por el **DAPM** en la **Primera Circular** [...]*", la cual daba viabilidad al proyecto urbanístico, y en virtud del principio de la confianza legítima, presentó los estudios y diseños del proyecto en la Curaduría Urbana Tres de Cali y durante el trámite de la solicitud de la licencia, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal revocó la primera circular y expidió la demandada, hecho que modificó la situación jurídica de las demandantes. (Negrilla del texto).

12. Señaló que "[...] *sostener que para este caso las circulares solo son orientadoras por razón del artículo 102 de la Ley 338 de 1997 es errado por cuanto el contenido de cada una de las circulares es el que debe considerarse en el análisis, y no su título. Es decir, lo que determina si un acto es preparatorio o de trámite, es su contenido material. [...]*".

13. Cuestionó los argumentos expuestos en la circular demandada para revocar la Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 del 21 de octubre de 2020, y sostuvo que:



“[...] La misma jurisprudencia en la materia ha enfatizado que si dichas circulares contienen una decisión de la autoridad pública capaz de producir efectos jurídicos con fuerza vinculante frente al administrado, es decir una manifestación unilateral de la voluntad de la administración que produce efectos jurídicos, serán objeto de control judicial: [...]”

13. En este caso, estamos ante una circular que no es un simple concepto urbanístico ni una recomendación, sino que se trata de una interpretación normativa vinculante para la curaduría y de obligatorio cumplimiento en sus futuras decisiones, en donde se dijo que el tratamiento urbanístico de un predio privado es de espacio público, negando no solo la viabilidad inicial que la misma entidad había otorgado un año antes y el certificado de tradición, sino también los siguientes pronunciamientos:

[...] ¿Por qué no se advirtió que, con la expedición de la **Nueva Circular** se hizo imposible continuar con el respectivo procedimiento administrativo de solicitud de licencia urbanística? [...]

No es de buen recibo que el Despacho pretenda que la parte actora continuara con el trámite de licencia urbanística, dado que el artículo 228 de la Constitución Política consagra el principio de la primacía de la realidad sobre las formas. De ahí que, por haberse revocado la **Primera Circular**, la cual fundamentó la radicación de los estudios y diseños del proyecto Tarragona, lo sustancial sea la decisión tomada por el **DAPM** en la **Nueva Circular**. [...]” (negrilla del texto).

14. En consecuencia, solicitó que se revoque el auto de 29 de febrero de 2024 y, en su lugar, se ordene al tribunal de primera instancia continuar con el proceso de la referencia.

IV. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

15. El magistrado sustanciador en primera instancia, mediante proveído de 29 de abril de 2024 concedió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de las sociedades demandantes y ordenó la remisión del expediente al Consejo de Estado.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1. Competencia y oportunidad

16. Esta Sala de Decisión, en virtud de lo previsto en el literal g)⁵ del numeral 2. del artículo 125⁶ de la Ley 1437 y en los numerales 1. y 2.⁷ del artículo 243⁸ *ibidem*, es competente para resolver el recurso de apelación instaurado por las demandantes contra el proveído de 29 de febrero de 2024.

⁵ “[...] Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

[...]

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas. [...]”.

⁶ Modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 “Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

⁷ “[...] Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso [...]”.

⁸ Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080.



17. El auto objeto de impugnación, conforme se observa en el índice 42 del expediente digital de primera instancia, fue notificado mediante estado de 8 de marzo de 2024, por lo que, al haberse interpuesto el recurso de apelación el 12 del mismo mes y año, fue presentado oportunamente⁹.

V.2. Caso concreto

18. Corresponde determinar si había lugar a dar por terminado el proceso, por cuanto el acto demandado no es susceptible de control judicial.

19. Como consecuencia de lo anterior, si se confirma, modifica o revoca el auto de 29 de febrero de 2024.

20. En el auto impugnado se rechazó la demanda, por cuanto la Circular No. 4132.010.22.2.0006.003807 de 19 de abril de 2021, expedida por el Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali, no es un acto susceptible de control judicial, en la medida que se limita a despejar dudas sobre la interpretación de una norma dentro de un procedimiento de otorgamiento de una licencia urbanística.

21. La parte accionante apeló el auto de 29 de febrero de 2024, por estimar que el acto acusado es susceptible de control judicial, en la medida que revocó la Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 de 21 de octubre de 2020, que, a su juicio, otorgó viabilidad al proyecto urbanístico de vivienda Tarragona.

22. Para efectos de resolver, la Sala destaca que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 1437, son actos definitivos y susceptibles de control judicial, los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación.

23. El Capítulo XI (artículos 99 a 109) de la Ley 388 de 18 de julio de 1997¹⁰, regula la expedición de licencias y sanciones urbanísticas.

24. El artículo 99 de la anotada ley dispone que “[...] *La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios. [...]*”.

25. El artículo 102 *ibidem*, establece que:

“[...] **ARTÍCULO 102.- Interpretación de las normas.** En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos

⁹ De acuerdo con lo establecido en el numeral 3. del artículo 244 de la Ley 1437, cuando la decisión es notificada mediante estado, el recurso de apelación deberá sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

¹⁰ “[...]Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [...]”



Radicación núm.: 76001-23-33-000-2021-01046-01
Demandantes: Mecon S.A. y Constructora Consenza S.A.S.

de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, **la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina** para la interpretación de casos similares. [...]” (negrilla y subrayado del texto).

26. En armonía con lo anterior, el artículo 76 del Decreto núm. 1469 de 30 de abril de 2010¹¹, compilado en el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 26 de mayo de 2015¹², prevé:

“[...] ARTÍCULO 2.2.6.6.1.4 Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. **Solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuáles emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina** para la interpretación de casos similares, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997.

Existe vacío normativo cuando no hay una disposición exactamente aplicable y contradicción cuando hay dos o más disposiciones que regulan un mismo tema que son incompatibles entre sí. **En todo caso mediante estas circulares no se pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen.**

La interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite. [...]” (negrilla y subrayado del texto).

27. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la Circular Externa núm. 2018EE0082968, en relación con la facultad de interpretación de las normas urbanísticas, prevista en los artículos 102 de la Ley 388 y el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto núm. 1077, consideró:

“[...] es importante destacar que se trata de una herramienta de **INTERPRETACIÓN de normas jurídicas vigentes y no de un acto jurídico con alcances de CREACIÓN de normas jurídicas.**

En este orden de ideas, en el escenario en que los curadores urbanos, en ejercicio de sus funciones, se vean enfrentados a la hipótesis de ausencia de norma exactamente aplicable a una situación o contradicción de la NORMA URBANÍSTICA, las autoridades de planeación del municipio o distrito estarán facultadas para **emitir conceptos mediante circulares con el fin de configurar una interpretación doctrinaria de dichas normas urbanísticas, siempre bajo la imperativa premisa de considerar la CLARA evidencia del supuesto que origina su potestad interpretativa.**

[...]” (negrilla y subrayado del texto).

¹¹ “[...] Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. [...]”

¹² “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. [...]”



28. De acuerdo con lo expuesto, para la Sala el procedimiento para la expedición de una licencia urbanística concluye con el acto administrativo a través del cual el curador urbano o la autoridad competente, autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

29. Asimismo, se considera que, dentro del procedimiento de licenciamiento urbanístico, en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones, los curadores urbanos podrán solicitar a las autoridades territoriales de planeación que interpreten las normas urbanísticas, y el concepto que se emita, de acuerdo con la ley y el reglamento, tiene la naturaleza de doctrina interpretativa, constituyéndose dicha solicitud y concepto en una instancia potestativa y previa dentro del licenciamiento indicado.

30. De otro lado, conforme lo dispone el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto núm. 1077 de 2015, los aludidos conceptos no pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

31. En suma, las circulares proferidas por las autoridades de planeación dentro del procedimiento de licenciamiento urbanístico, no son actos definitivos susceptibles de control judicial, en razón a que: i) dicho procedimiento culmina con la expedición del acto que niega o concede una licencia urbanística; ii) de acuerdo con la normatividad que regula dicho procedimiento, tienen la naturaleza de doctrina interpretativa; iii) no crean, modifican o extinguen la situación jurídica de los bienes inmuebles objeto de interpretación, dado que no contienen la decisión definitiva que autoriza o niega la licencia urbanística; y iv) es optativo su trámite, en los casos en los cuales los curadores urbanos requieran de la interpretación de la norma urbanística.

32. En el caso *sub examine*, la solicitud de la Curaduría Urbana Tres del Distrito de Santiago de Cali, que dio lugar al concepto contenido en la circular demandada, es del siguiente tenor:

“[...] Atendiendo la consulta de la arquitecta Luz Amparo Muñoz, para el predio localizado sobre la avenida 2ª entre calles 32 y 34 Norte, de la urbanización Prados del Norte Sector III, con, número predial nacional 76001010002110530001000000001, sobre la cartografía, con respecto al área de actividad.

Solicito se me conceptúe sobre la normativa y los usos permitidos, para su estudio y revisión [...]”¹³.

33. Asimismo, se transcriben los siguientes apartes de la circular demandada:

“[...] CIRCULAR No 4132.010.22.2.0006.003807

¹³ Ver Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 de 21 de octubre de 2020.



Para: Arquitectos Darío López Maya, Curador Urbano No.1; Geraldo Hernán Lozano Victoria, Curador Urbano No.2; Carlos Uribe Ortega, Curador Urbano No.3

Asunto: Alcance de la Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 del 21 de octubre de 2020.

Considerando que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal es la máxima autoridad de planeación dentro del Distrito de Santiago de Cali, de conformidad con los artículos 77 y 79 del Decreto Extraordinario 0516 de 2016 "Por el cual se determina la estructura de la administración central y las funciones de sus dependencias", y tiene como propósito liderar la planificación para el desarrollo integral y sostenible de Santiago de Cali en el corto, mediano y largo plazo, de manera articulada y ordenada en coordinación con los diferentes actores, a través de la definición, ejecución e implementación de la estrategia general de ordenamiento del territorio prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 0373 de 2014 y la revisión y aprobación de los instrumentos de planeación que lo desarrollen, de conformidad con la normativa urbanística nacional y territorial vigente, asegurando su cumplimiento en las acciones urbanísticas de los sectores privado y público que se adelanten dentro del Distrito Especial de Santiago de Cali.

Que en ejercicio de las funciones anteriormente mencionadas, el 21 de octubre de 2020, el Departamento Administrativo de Planeación expidió la Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 cuya finalidad fue la de revisar el caso del predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-46194, por cuanto, se hacía necesario recopilar los antecedentes de norma urbanística y dilucidar la existencia de una ausencia de norma y consolidar las posiciones de este Departamento Administrativo frente a las diversas consultas de los ciudadanos, de otros organismos de la administración central, de los curadores urbanos y gremios, en relación con el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio respecto del predio antes mencionado.

Que la circular 181 de 2020 se expidió con alcance normativo o de doctrina en los términos previstos en el artículo 102 de la Ley 388 de 1991.

Que no obstante, se considera pertinente por parte de este Departamento, realizar una nueva revisión integral de los temas tratados en la Circular 181 de 2020 con el fin de determinar el alcance de dicho acto administrativo o si procede adelantar otra actuación administrativa frente al caso particular, acudiendo a las facultades contenidas en la Ley 388 de 1997 y en especial, a los lineamientos del Ministerio de Vivienda en la Circular Externa No. 2018EE0082968 del 16 de octubre de 2018.

Que en relación con las solicitudes de revisión del caso del Concejo Municipal, la Sociedad Colombiana de Arquitectos y de la Comunidad en General, este Departamento encontró en el sistema de gestión documental los siguientes antecedentes del tema: oficios Nos. 20174132050068661 del 04 de agosto de 2017, 201741320500100201 del 03 de noviembre de 2017 y el concepto técnico de norma del predio No. 370-46194, con número de radicación 201841320500027431 del 06 de abril de 2018.

Que este despacho en el pronunciamiento del 21 de octubre de 2020 indicó que para el caso bajo análisis, correspondía el área de actividad Mixta, de acuerdo con los elementos de la estructura socioeconómica y previstos en el Acuerdo 0373 de 2014.

Que revisada la documentación anterior, se encontró que los conceptos antes referidos determinaron que el predio hace parte integral de la propuesta del Corredor del Río Cali, y que en el POT vigente no se determinó de manera clara el área de actividad correspondiente al mismo.



Que lo citado en precedencia, evidencia que debe darse claridad a los conceptos emitidos previamente, por lo tanto, resultado del análisis del soporte documental mencionado y que se adjunta a la presente, se puede establecer qué: i) Al predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 370-46194 le corresponde el área de actividad mixta, teniendo en cuenta el corredor de actividad dispuesto y que da frente al terreno por lo que, dicha área de actividad es derivada de manera objetiva de dicho elemento y; ii) Que el predio se encuentra contemplado como espacio público propuesto (Mapa No 37 Sistema de Espacio Público), para la conformación del Corredor Ambiental Río Cali, el cual se configurará como elemento estratégico del Modelo de Ordenamiento Territorial propuesto en el POT y se convertirá en una determinante ambiental como norma de superior jerarquía (...) una vez sea adoptada la delimitación y adquirido por la Administración Distrital.

Que conforme a lo anterior, este despacho procede a considerar dentro de la norma urbanística aplicable al predio 370-46194, el derecho colectivo al espacio público consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política de 1991, debido a la necesidad de aumentar el índice de espacio público efectivo en la ciudad.

De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, y como previamente se indicó el predio objeto de estudio se encuentra ubicado en el área propuesta del Corredor Ambiental río Cali, que se configurará como elemento estratégico del modelo de ordenamiento territorial, y como una de las principales estrategias para la consolidación de la Estructura Ecológica Municipal de Santiago de Cali y del Sistema Municipal de Áreas Protegidas (Simap).

Una porción del predio hace parte del Área Forestal Protectora del río Cali, que conforme lo dispuesto en el POT comprende una franja de 30 metros a cada lado del río, y hace parte de las áreas de especial importancia ecosistémica de la Estructura Ecológica Principal del ente territorial.

Una porción del predio hace parte del Área Forestal Protectora del río Cali, que conforme lo dispuesto en el POT comprende una franja de 30 metros a cada lado del río, y hace parte de las áreas de especial importancia ecosistémica de la Estructura Ecológica Principal del ente territorial.

En este sentido, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, el predio objeto de estudio, por ser clasificado como corredor ambiental, se encuentra identificado como espacio público propuesto, del sistema de espacio público municipal, incluido entre los componentes del espacio público propuesto del mapa No. 37 "Sistema de Espacio Público" y el artículo 248, del POT así:

[...]

Respecto al sistema de espacio público propuesto, la incorporación de predios al componente de espacio público tiene el propósito de orientar la inversión pública para su gestión y desarrollo, teniendo en cuenta que por sus condiciones naturales, su localización y su articulación con los sistemas estructurantes del municipio, resultan estratégicos para la materialización del modelo de ordenamiento propuesto; sin embargo, esta condición no limita el uso, goce y disposición de la propiedad privada.

Tal como se precisó, conforme al artículo 446 del Acuerdo 373 de 2014 "*Los corredores ambientales son elementos transversales de la Estructura Ecológica Municipal, que se componen de diversos elementos tanto naturales como contruidos, que al unirse componen un corredor destinado a actividades de conservación ecosistémica y ambiental, prevención del riesgo y encuentro ciudadano, que combina modos alternativos de transporte y/o elementos de recorrido como parques lineales, caracterizado por una gran densidad arbórea. Los corredores ambientales hacen parte del Sistema Municipal de Áreas Protegidas (Simap) como estrategia de conectividad ecológica y cobran*



Radicación núm.: 76001-23-33-000-2021-01046-01
Demandantes: Mecon S.A. y Constructora Consenza S.A.S.

especial valor al enlazar la zona urbana con las áreas rurales, en especial la cordillera (Parque Nacional Natural Farallones de Cali) con el valle geográfico (no Cauca), aumentando así la conectividad ambiental y ecológica de zonas de importancia para la conservación y el disfrute paisajístico”.

De acuerdo con el artículo citado, dentro del proyecto de corredor ambiental se deben contar con un Plan de Manejo Ambiental, que incluya estudios ecológicos y paisajísticos para su conformación. Es decir, que el área sobre la cual se localiza el corredor ambiental, se encuentra sujeta a un instrumento de planificación que deberá ser adoptado por la Administración Distrital.

Sumado a todo lo anterior, debe considerarse que la totalidad del área del predio 370-46194, pese a corresponderle el Área (sic) de Actividad Mixta, se encuentra contenido en la propuesta de delimitación cartográfica del POT como Corredor Ambiental del Río Cali.

Es pertinente señalar que, en reunión sostenida el día 08 de abril de 2021, por parte de este organismo y el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente-DAGMA, se evidenció que el DAGMA y los demás intervinientes en el proyecto, indican que a través de contrato de consultoría 0737 de 2018 ejecutado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC quien a su vez adelantó concurso de méritos abierto no. 057 de 2018 con la Sociedad Colombiana de Arquitectos, como cuerpo consultivo del Gobierno Nacional y único organismo idóneo para adelantar concursos de arquitectura a través de contrato de prestación de servicios profesionales CVC No. 535 de 2018, que la Sociedad Habitar Colectivo Arquitectura Sostenible S.A.S. ocupó el primer puesto y de acuerdo con las bases del concurso se le adjudicó el Contrato de Consultoría por valor de SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS MONEDA LEGAL (\$788.400.000.00,00), incluido IVA.; de los cuales \$236.520.000.00 corresponden a título de premio y \$551.880.000.00 corresponden al desarrollo de los estudios técnicos y los diseños paisajístico, ambiental, urbanístico y arquitectónico del corredor ambiental urbano del río Cali, desde la calle 25 hasta la desembocadura al río cauca.

Que la Sociedad Habitar Colectivo Arquitectura Sostenible S.A.S. realizó el diseño paisajístico, ambiental, urbano y arquitectónico del Corredor Urbano del Río Cali el cual denominaron BIOPARQUE MUSEO VIVO la entidad afirma que los diseños son los definitivos y los predios que están incorporados en el mismo hacen parte del Corredor Ambiental Río Cali y se pueden desarrollar por fases o etapas dependiendo de la disponibilidad de los predios anteriormente mencionados.

Asimismo, en dicha reunión los representantes del DAGMA señalaron que los límites del Corredor Ambiental, están dados por el sistema vial, por lo tanto, el Río Cali está delimitado por 2 vías, Calle Cuarta Norte y Segunda Norte, encontrándose el predio objeto de estudio incluido en los diseños socializados. Igualmente, se expuso que, en virtud de que existen predios localizados más allá del área de protección forestal de 30 metros, los cuales cumplen la función de ser área de protección y conservación aferente, deben estar incluidos en el proyecto del corredor ambiental.

Ahora bien, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 446 del Acuerdo 0373 de 2014 - POT, donde precisa que el acuerdo referido no delimita el área exacta de los corredores ambientales, sino que de acuerdo con el diseño deberá delimitarse el corredor ambiental y, en todo caso, el área definitiva deberá ser delimitada por la autoridad ambiental en el desarrollo del proyecto, encontramos que el predio objeto de estudio, al estar incluido en el diseños definitivos BIOPARQUE MUSEO VIVO, hace parte integral del corredor ambiental río Cali.

De acuerdo con el anterior recuento y con base en lo dispuesto en el Acuerdo 0373 de 2014 y en virtud del interés general ligado al derecho al espacio público



consagrado en el artículo 82 Constitucional, es la intención de esta administración adquirir dicho predio para aumentar el espacio público en busca de aumentar el índice efectivo de espacio público, motivo por el cual, se considera necesario dejar sin efectos la Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 del 21 de octubre de 2020, tomando en cuenta que del material revisado y allegado no se evidencia que se hayan concretado, o materializado derechos de construcción o desarrollo, no hay lugar a realizar ningún reconocimiento respecto a posibles perjuicios, y por tanto, se deberán adelantar las acciones necesarias para que el bien inmueble ingrese o retorne al patrimonio del Distrito, según corresponda acorde con el régimen normativo aplicable.

Finalmente, **no corresponde a este organismo de la Administración pronunciarse sobre las particularidades o discusiones que existen sobre la propiedad del inmueble**, por cuanto las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial deben corresponder a las condiciones estructurantes del territorio para su desarrollo, en especial, a las determinantes de superior jerarquía como las ambientales, independiente de quien o quienes detenten los derechos reales de dominio.

Con base en lo anterior, el presente acto deja sin efectos la Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 del 21 de octubre de 2020, dado que el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-46194, se encuentra incluido dentro de los diseños Corredor Urbano del Rio Cali el cual denominaron BIOPARQUE MUSEO VIVO, diseños que serán utilizados para la delimitación del corredor ambiental en cumplimiento del parágrafo 1 del artículo 446 del Acuerdo 0373 de 2014 - POT, en concordancia con la información contenida en los oficios Nos. 20174132050068661 del 04 de agosto de 2017, 201741320500100201 del 03 de noviembre de 2017 y 201841320500027431 del 06 de abril de 2018 y tiene vigencia a partir de su expedición y se publicará en la página web de la entidad.

Se adjunta a la presente la presentación de la Propuesta Corredor Rio Cali del DAGMA. [...]” (negrilla fuera del texto).

34. A partir de lo anterior, para la Sala la circular demandada no es susceptible de control judicial, debido a que la misma se expidió por parte del director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de la entidad demandada, como desarrollo de la facultad interpretativa prevista en los artículos 102 de la Ley 388 de 1997 y 2.2.6.6.1.4 del Decreto núm. 1077 de 2015, y con el único objeto de recopilar los antecedentes de normas urbanísticas y esclarecer la existencia de ausencia de normas en relación con el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio respecto del predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-46194.

35. La interpretación efectuada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital a través de la circular acusada, se expidió dentro del procedimiento de licenciamiento urbanístico, dentro del cual, es el curador urbano, a través del acto administrativo que niega o concede la licencia, el que define el fondo del asunto.

36. Se hace énfasis en que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección, los curadores urbanos “[...] deben verificar, en el caso concreto, el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación; en efecto, esta función no se agota haciendo referencia a una opinión de otra autoridad, sino que deben resolver el asunto



sometido a su consideración, de acuerdo con la Constitución Política, la ley y los decretos, así como los acuerdos de carácter territorial, [...]”¹⁴.

37. Lo anterior, también encuentra sustento en que, según el artículo 2.2.6.6.1.3 del Decreto núm. 1077 de 2015, el curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones, motivo por el cual, los conceptos emitidos por las autoridades de planeación territorial, dentro del proceso de licenciamiento urbanístico, es uno de los insumos con los que dicha autoridad cuenta para determinar si debe conceder o no una licencia urbanística.

38. Además, de acuerdo con el artículo 2.2.6.6.1.4 *ibidem*, el referido concepto no ajusta ni modifica las normas urbanísticas del POT ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen, por lo tanto, puede concluirse que la circular demandada no impuso limitación alguna al bien inmueble objeto del proyecto urbanístico de las demandantes.

39. En efecto, se tiene que la circular demandada no limitó el derecho de dominio sobre el predio de las demandantes. Por el contrario, en la misma circular se señaló que “[...] **no corresponde a este organismo de la Administración pronunciarse sobre las particularidades o discusiones que existen sobre la propiedad del inmueble**, por cuanto las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial deben corresponder a las condiciones estructurantes del territorio para su desarrollo, en especial, a las determinantes de superior jerarquía como las ambientales, independiente de quien o quienes detenten los derechos reales de dominio[...].” (negrilla fuera del texto).

40. Tampoco es de recibo el argumento de las demandantes según el cual la primera circular expedida, esto es, la Circular No. 4132.010.22.2.1020.0010181 de 21 de octubre de 2020, le dio “viabilidad al proyecto”, porque de conformidad con el artículo 2.2.6.1.1.7¹⁵ del Decreto núm. 1077 de 2015, la licencia de construcción es la autorización previa para desarrollar edificaciones, por lo que sin la obtención de la licencia respectiva era imposible la ejecución de las obras.

41. En consecuencia, el acto demandado en el *sub lite*, al no ser definitivo, no es susceptible de control judicial, razón por la que se confirmará el auto de 29 de febrero de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 29 de febrero de 2024.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 4 de febrero de 2021. Radicación núm. 05001-23-31-000-2010-01654-02. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁵ “[...] **ARTÍCULO 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades.** Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. [...]”.



Radicación núm.: 76001-23-33-000-2021-01046-01
Demandantes: Mecon S.A. y Constructora Consenza S.A.S.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

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