



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

Cartagena de Indias D. T. y C.

febrero 14 de 2025.

Doctor.

Jorge Mario Bravo Echeverri

Secretario General.

Concejo Distrital de Cartagena de Indias

Ciudad.

Referencia:	Asunto: Concepto jurídico P.A 055 “Por el cual se declaran de utilidad pública unos Macroproyectos contemplados en el Plan de Desarrollo 2024-2027: Cartagena Ciudad de Derechos y se dictan otras disposiciones”
--------------------	--

En atención al concepto de la referencia, se procede a analizar la constitucionalidad, la legalidad del Proyecto de Acuerdo presentado

TITULOS DEL PROYECTO DE ACUERDO:

Por el cual se declaran de utilidad pública unos Macroproyectos contemplados en el Plan de Desarrollo 2024-2027: Cartagena Ciudad de Derechos y se dictan otras disposiciones”

AUTOR (ES)

Presentado:
DUMEK JOSE TURBAY PAZ, alcalde Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C.

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

De conformidad con lo expuesto en la exposición de motivos, el objeto de Proyecto de Acuerdo es que se declaren de utilidad pública unos Macro Proyectos para contar con las herramientas administrativas que permitan de forma inaplazable mejorar la movilidad de la ciudad, en los puntos críticos focalizados y que se destacan en el numeral 2 del Proyecto de Acuerdo, atendiendo que los objetivos de la acción sobre la infraestructura vial busca: **i)** mejorar la malla vial existente a través de la construcción de intercambiadores e intersecciones para disminuir tiempos de viaje, y **ii)** garantizar condiciones de tránsito o de movilidad de manera eficiente y competitiva.

COMPETENCIA LEGAL

De conformidad con lo señalado en el Proyecto de Acuerdo No. 055 de 2025, se procede a realizar el presente análisis conforme se expone a continuación:

Constitución Política

- Constitución Política: “ARTICULO 1 “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. •

Desde el punto de vista funcional la Constitución Política Nacional señala:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. **Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.**

. (4, 5, 6) ...



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

5. Presentar oportunamente al Concejo Municipal los Proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de Desarrollo Económico y Social, Obras Públicas, Presupuesto Anual de Rentas y Gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Municipio. (. . .)" ``

LEGALIDAD El presente proyecto de Acuerdo cuenta con las siguientes bases jurídicas de Orden Legal:

DECRETO 1333 DE 1986

"ARTÍCULO 92. Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: (. . .) 7a Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro t mpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos."

LEY 136 DE 1994

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

. (1...12)

PARÁGRAFO 1. Los Concejos Municipales (...)

PARÁGRAFO 2. Aquellas funciones normativas (...)

PARÁGRAFO 3. A través de las facultades (...)

PARÁGRAFO 4. De conformidad con el numeral 30 del Artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
- 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.**
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley.

ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

PARÁGRAFO 2o. Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales.

ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.

"**ARTICULO 91. MODIFICADO POR EL ARTICULO 29 DE LA LEY 1551 DE 2012.** Funciones: Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, **los acuerdos** y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

A) En relación con el Concejo:

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio. (. . .)".



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

Ley 388 de 1997

ARTÍCULO 64.- Condiciones de urgencia. Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos.

ANÁLISIS JURIDICO.

El análisis que se realiza al presente Proyecto de Acuerdo, se elabora estrictamente sobre los temas jurídicos que atienden a las competencias, iniciativas, y los aspectos eminentemente técnicos de conformidad con lo solicitado a aprobar dentro del presente Proyecto de Acuerdo bajo estudio.

Es así que, desde el punto de vista de la iniciativa, conforme a lo estipulado en la **Constitución Política Nacional**, en sus artículos 313 Numeral Tercero (3°), artículo 315 numeral Quinto (5ª) en concordancia con lo establecido en la **ley 136 de 1994** en el numeral Tercero (3°) del Parágrafo Cuarto (4°), numeral Uno (1°) del literal A del artículo 91, decreto 1333 de 1986 artículo 92 numeral Séptimo (7°), podemos conceptuar en primera instancia que el señor alcalde está facultado para presentar la iniciativa que nos ocupa, y el Concejo Distrital de Cartagena para su estudio y trámite pertinente.

Con relación al tema de fondo, nos circunscribimos al articulado del proyecto, tomando como insumo la exposición de motivos y demás aspectos normativos y facticos que sustentan el mismo.

Desde el punto de vista legal el Proyecto de Acuerdo toma su sustento en las siguientes normatividades:

- Ley 388 de 1997

ARTÍCULO 3.- Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

CAPÍTULO VII

Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial.
[Ver el Concepto del Consejo de Estado 1884 de 2008](#)

ARTÍCULO 58.- Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

(a,b,c,d)

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

(...)



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

ARTÍCULO 59.- Entidades competentes. El artículo 11 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

"Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades."

CAPÍTULO VIII

Expropiación por vía administrativa

ARTÍCULO 63.- Motivos de utilidad pública. Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente Ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la presente Ley. [Ver el Acuerdo 15 de 1999](#)

Igualmente se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento previsto en el Capítulo VI de la presente Ley.

ARTÍCULO 64.- Condiciones de urgencia. Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos. [Ver el Acuerdo 15 de 1999](#)

ARTÍCULO 65.- Criterios para la declaratoria de urgencia. De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.
3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.
4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso. [Ver el Acuerdo 15 de 1999](#)

- Ley 1682 de 2013

ARTÍCULO 20. [Modificado por el art. 3, Ley 1742 de 2014.](#) La adquisición predial es responsabilidad del Estado y para ello la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa con fundamento en el motivo definido en el artículo anterior, siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, o la expropiación judicial con fundamento en el mismo motivo, de conformidad con lo previsto en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 1564 de 2012.

En todos los casos de expropiación, incluyendo los procesos de adquisición predial en curso, deben aplicarse las reglas especiales previstas en la presente ley.

La entidad responsable del proyecto de infraestructura deberá inscribir las afectaciones en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria de los predios requeridos para la expansión de la infraestructura de transporte para el mediano y largo plazo y en cuanto sea viable presupuestalmente podrá adquirirlos. Para este caso, las afectaciones podrán tener una duración máxima de doce (12) años.

PARÁGRAFO 1º. La adquisición de predios de propiedad privada o pública necesarios para establecer puertos, se adelantará conforme a lo señalado en las reglas especiales de la Ley 10 de 1991 o aquellas que la complementen, modifiquen o sustituyan de manera expresa.

PARÁGRAFO 2º. Debe garantizarse el debido proceso en la adquisición de predios necesarios para el desarrollo o ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte, en consecuencia, las entidades públicas o los particulares que actúen como sus representantes, deberán ceñirse a los procedimientos establecidos en la ley, respetando en todos los casos el derecho de contradicción.

De manera expresa, el Consejo de Estado, en sentencia de 6 de julio de 2021, expediente 25000-23-26-000-1994-10425-01, magistrado ponente Guillermo Sánchez Luque, señaló que:



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

*«La Ley 9 de 1989 dispuso un marco legal para que los municipios pudieran organizar y planificar el desarrollo de su territorio. Al efecto, el legislador previó entre otros, instrumentos de delimitación de los usos del suelo, adquisición de bienes inmuebles destinados para la realización de fines de utilidad pública o interés social, legalización de títulos para vivienda de interés social, gestión urbanística e instrumentos como la enajenación voluntaria, la expropiación y la extinción de dominio de inmuebles urbanos, necesarios para ejecutar obras públicas. **La adquisición de inmuebles, a través del procedimiento administrativo previsto en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 9 de 1989, está condicionada a que estos sean necesarios para el desarrollo de proyectos, obras o actividades con fines de utilidad pública o interés social, y en consonancia con los usos del suelo y objetivos de los planes de ordenamiento territorial, como planes de vivienda de interés social, preservación del patrimonio cultural, ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social, de ampliación, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos, ejecución de obras públicas, constitución de zonas de reservas.»***

En cuanto a la justificación técnica se hace referencia a lo consignado en el Acuerdo Distrital No. 139 de 2024, contenido del **Plan de Desarrollo 2024-2027 «Cartagena ciudad de Derechos,** visible a folio 225.

De lo anterior podemos afirmar que las normas jurídicas citadas ciertamente son los instrumentos legales procedentes que le permiten a la administración llevar a cabo los fines propuestos, lo que además se acompaña con la designación de las obras a realizar dentro del contexto de Mega obras, contenido en el artículo 15.20 del Plan de Desarrollo Distrital.

Se presenta una inconsistencia entre el artículo Primero y el Segundo del Proyecto de Acuerdo, puesto que si bien existen motivos para declarar los Mega Proyectos de utilidad pública en los términos del artículo 58 de la ley 388 de 1997 y el artículo 19 de la Ley 1682 de 20.

Nótese que en el párrafo del artículo Segundo se afirma:

“PARÁGRAFO: Delimitación de las áreas afectada. *El área afectada y de incidencia de los macroyectos de que trata el presente artículo estará determinada por los estudios y documentos técnicos que soportan la ingeniería de detalle sobre las obras”*

Este párrafo contrasta con lo sostenido por el Consejo de Estado en este aspecto, y que se citó arriba, al igual que en la sustentación del Proyecto de Acuerdo, y que al tenor dice:

De manera expresa, el Consejo de Estado, en sentencia de 6 de julio de 2021, expediente 25000-23-26-000-1994-10425-01, magistrado ponente Guillermo Sánchez Luque, señaló que:

*«La Ley 9 de 1989 dispuso un marco legal para que los municipios pudieran organizar y planificar el desarrollo de su territorio. Al efecto, el legislador previó entre otros, instrumentos de delimitación de los usos del suelo, adquisición de bienes inmuebles destinados para la realización de fines de utilidad pública o interés social, legalización de títulos para vivienda de interés social, gestión urbanística e instrumentos como la enajenación voluntaria, la expropiación y la extinción de dominio de inmuebles urbanos, necesarios para ejecutar obras públicas. **La adquisición de inmuebles, a través del procedimiento administrativo previsto en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 9 de 1989, está condicionada a que estos sean necesarios para el desarrollo de proyectos, obras o actividades con fines de utilidad pública o interés social, y en consonancia con los usos del suelo y objetivos de los planes de ordenamiento territorial, como planes de vivienda de interés social, preservación del patrimonio cultural, ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social, de ampliación, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos, ejecución de obras públicas, constitución de zonas de reservas.»***

El reproche que se hace es que no existe una delimitación real de los inmuebles que puedan ser afectados como de utilidad pública y que con base en ello se pueda habilitar a la administración distrital a la expropiación por vía administrativa, situación que aterriza en lo propuesto en el artículo Tercero del articulado del Proyecto.

De otro lado se produce una incertidumbre en el lapso que enmarcan en el artículo Cuarto del Proyecto, pues no hay un sustento técnico que indique con claridad la concesión de autorización al alcalde mayor de la ciudad para los fines allí indicado, sobre todo si tenemos en cuenta que el párrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1682 de 2013 establece:



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

ARTÍCULO 20. Modificado por el art. 3, Ley 1742 de 2014. La adquisición predial es responsabilidad del Estado y para ello la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa (...)

En todos los casos de expropiación, incluyendo los procesos de adquisición predial en curso, deben aplicarse las reglas especiales previstas en la presente ley.

La entidad responsable del proyecto de infraestructura deberá inscribir las afectaciones en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria de los predios requeridos para la expansión de la infraestructura de transporte para el mediano y largo plazo y en cuanto sea viable presupuestalmente podrá adquirirlos. Para este caso, las afectaciones podrán tener una duración máxima de doce (12) años.

(Negrillas, Cursiva y subrayado por fuera del texto)

Para finalizar podemos afirmar que la iniciativa carece de un sustento técnico que le permita ser viable, toda vez que sólo se limitan a esbozar o citar las normas jurídicas que son los instrumentos idóneos para que se ejecuten las acciones propuestas, más siendo unas Mega Proyectos, (en el decir de la administración), cuyo impacto va a tener grandes incidencia en la propiedad privada de un sector de los habitantes que se presumen van a hacer afectados, carece de todo un estudio de los diferentes estadios de la población (habitantes con residencia en el sector, comercio, población flotante como vendedores ambulantes, etc.) además de otros estudios como por ejemplo, el medio ambiental, y la concebida socialización del proyecto con los afectados por el impacto de las obras.

Amen de lo anterior, también debe evidenciarse la factibilidad económica versus la posible certeza de la situación jurídica que pudieren tener los inmuebles que se llegaren a requerir para la ejecución de las Mega Obras, y el término que conllevaría la realización de las mismas.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se deja sentado que las obras son necesarias y de alto impacto para el bienestar de la ciudad, pero para lo solicitado en el Proyecto de Acuerdo, tal y como está planteado, se hace necesario que la administración le dé un mayor soporte técnico al mismo, por lo que se sugiere apalancar el proyecto con mayores estudios y elementos de juicio que permitan a los honorables Concejales declarar lo solicitado, y en consecuencia habilitar al alcalde mayor del distrito a llevar los procesos requeridos para las mega Obras, por lo que en tal sentido se dará concepto favorable al mismo de manera **condicionado**.

El presente concepto se expide de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO PROYECTO VIABLE

SI **(condicionado)**

NO

Afablemente,

RAFAEL ALFONSO VERGARA CAMPO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: **Ranfís Alberto Padilla Quintero**
P.U. Oficina Asesora Jurídica
Código 219 – Grado 07