



**RESOLUCIÓN NÚMERO 202350069472 DE 30/08/2023**

**POR LA CUAL, SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE CONCEDE EL DE APELACIÓN**

La Subsecretaría de Control Urbanístico del Municipio de Medellín, en uso de sus atribuciones legales, en especial, las conferidas en la Ley 388 de 1997, el Acuerdo Municipal 46 de 2006, el Decreto Municipal 883 de 2015 artículos 345 y 346, el Decreto Municipal 2502 del 2019, y del Decreto 0242 del 2021 y,

**CONSIDERANDO QUE:**

1. El señor SANTIAGO VÉLEZ RESTREPO, identificado con cédula de ciudadanía 1.036.657.279 y portador de la T.P. 295.212 del C.S. de la J., actuando en nombre y representación del señor RUBEN DARÍO MUÑOZ BENAVIDEZ, identificado con cédula de ciudadanía 79.117.665, el 2 de marzo de 2023, a través del radicado 202310069432, interpuso Recurso de reposición y en subsidio de Apelación, contra la Resolución 202350004278 del 25 de enero de 2023, *“Por medio de la cual, se realiza la liquidación para el cumplimiento en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de Cesión de suelo para zonas verdes, recreacionales y equipamiento y por Construcción de Equipamiento”*, establecidas en la Resolución C3-0414 del 1° de septiembre del 2015.
2. Mediante la Resolución C3-0414 del 1° de septiembre del 2015, emitida por la Curaduría Urbana Tercera de Medellín, se expidió LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN LA MODALIDAD DE OBRA NUEVA, para los predios localizados en la Calle 50 N° 66-72 y Calle 51 N° 65-161, identificados con matrículas inmobiliarias 01N-242768 y 01N-383652, y polígono Z4\_RED\_24, y en la cual se establecieron las obligaciones urbanísticas por Cesión de suelo para zonas verdes, recreacionales y equipamientos en 263.90 m<sup>2</sup>, y por Construcción de equipamiento en 26.39 m<sup>2</sup>.



Documento Firmado Digitalmente: # 202350069472



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

3. En cumplimiento de lo establecido en el Decreto Municipal 2502 del 2019, se realizó visita el día 17 de febrero de 2022, al inmueble localizado en la Calle 50 N° 66-72, tal y como consta en el acta de visita, verificando la existencia de la edificación licenciada.
4. Se efectuó requerimiento RQ 202230456697 el día 24 de octubre de 2022, al señor RUBÉN DARÍO MUÑOZ BENAVIDES, identificado con cédula de ciudadanía 79.117.665, en calidad de titular de la licencia urbanística otorgada según Resolución C3-0414 del 1° de septiembre de 2015 y, fue notificado personalmente, el 12 de diciembre de 2022.
5. Mediante Resolución 202350004278 del 25 de enero de 2023, la cual, fue notificada electrónicamente el día 17 de febrero de 2023, al señor RUBÉN DARÍO MUÑOZ BENAVIDES, identificado con cédula de ciudadanía 79.117.665, se liquidó el monto de las obligaciones urbanísticas establecidas en la Resolución C3-0414 del 1° de septiembre de 2015, correspondientes a Cesión de suelo para zonas verdes, recreacionales y equipamientos en 263.90 m<sup>2</sup>, y de Construcción de Equipamientos en 26.39 m<sup>2</sup>, cuyas cantidades deben ser compensadas en dinero.
6. La Secretaría de Gestión y Control Territorial, tomó como referencia, el valor del metro cuadrado de suelo según el polígono donde se ubica el proyecto licenciado, en cumplimiento del Decreto Municipal 1760 de 2016 y 066 del 2018, el cual establece el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas – ZGH -, y la Resolución 202150013809 del 15 de febrero de 2021, para establecer el monto a compensar en dinero por concepto de Suelo para espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamiento.  
  
Así mismo, tomó como referencia, el valor del metro cuadrado de construcción, según la tipología y acabados arquitectónicos y constructivos del proyecto licenciado, para establecer el monto a compensar en dinero por concepto de Construcción de Equipamiento establecido en la Resolución 202250012777 del 11 de febrero de 2022, por medio de la cual, se establece la actualización de la tabla de valores para la estimación del costo directo de la construcción por metro cuadrado, adoptada con el Decreto Municipal 2502 del 2019.
7. El señor SANTIAGO VÉLEZ RESTREPO, identificado con cédula de ciudadanía 1.036.657.279 y portador de la T.P. 295.212 del C.S. de la J., actuando en nombre y representación del señor RUBÉN DARÍO MUÑOZ



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 2 -



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

BENAVIDES, identificado con cédula de ciudadanía 79.117.665, el 2 de marzo de 2023, a través del radicado 202310069432, interpuso Recurso de reposición y en subsidio de Apelación, con los siguientes argumentos:

## **2.- CONSIDERACIONES NORMATIVAS / CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

### **2.1.- La jerarquía de la norma urbanística**

Inicialmente se debe comprender que según la ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es la norma primigenia de ordenación de la ciudad y territorio de cada municipio, a su vez, dicha norma jerarquizada es la encargada de demarcar el derrotero en temas urbanísticos que tiene los particulares, constructores y administración, que componen un territorio para tratar de alcanzar ese modelo de ocupación proyectado en la norma urbanística estructurante.

La norma urbanística general, también contenida en el POT, establece los usos, tratamientos, el aprovechamiento urbanístico, entre otros, que otorgan ciertos derechos constructivos, como también generan unas obligaciones urbanísticas a los particulares que sean titulares de una licencia, por el hecho de construir o utilizar dicho aprovechamiento urbanístico permitido.

Dichas obligaciones urbanísticas, según el Consejo de Estado, “son una contraprestación a la que están obligados los propietarios de los terrenos al solicitar la respectiva licencia para urbanizar o edificar, de allí que sea concebida como una carga mas no como un impuesto” (C.E., 2014, CP. M.C.R. Lasso) 2, con lo anterior, debe entenderse que, al ser un ingreso no convencional para la administración pública, de carácter no tributario, solo puede ser destinado a cobrarse a los titulares de una licencia urbanística en función del principio de reparto equitativo de cargas beneficios urbanísticos, donde al generarse un aprovechamiento urbanístico determinado, también existe la obligación de compensar en suelo o en dinero a la ciudad, a menos de que existan excepciones a la norma, como veremos más adelante.

Para reforzar lo anterior, el Consejo de Estado (2014, CP. M.C.R. LASSO, Rad. 25000-23-24-000-2007-00235-02), se ha referido a esta materia de la siguiente forma: *“Se entiende con meridiana claridad que la institución de la cesión urbanística, funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, contenidos en el artículo 58 constitucional. Según lo visto, las cesiones de suelo no corresponden a ningún tipo de tributo, pues se trata de cargas sociales, que, aunque pueden llegar a representar cargas también económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no tienen una naturaleza tributaria pues no se dan los elementos que*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 3 -



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

*configuran el impuesto, (...)* (Consejo de Estado, 2014, CP. M.C.R. LASSO, Rad. 25000-23-24-000-2007-00235-02)

Lo anterior sirve para comprender que las cesiones urbanísticas obligatorias son un elemento estructurante del principio de *reparto equitativo de cargas y beneficios*, elemento esencial para la construcción de la ciudad y un territorio determinado, pero como toda obligación que tiene un particular con la administración pública, especialmente en dinero, esta no es imprescriptible, y se encuentra regulada por medio de un procedimiento establecido debidamente por la norma, que tanto la Alcaldía de Medellín y la Curaduría Tercera de Medellín, en el presente caso, omitieron infundadamente, vulnerando incluso el derecho constitucional al debido proceso de mi poderdante el señor Rubén Darío Muñoz, entre otras múltiples razones más, las cuales se expondrá detalladamente a continuación.

## **2.2. NORMATIVA DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN – FRENTE A LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE LA OBLIGACIÓN URBANÍSTICA**

A pesar de que la licencia urbanística en cuestión fue expedida en el año 2015, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín que regía para la época de radicación en legal y debida forma de la solicitud con Rad. 05001-3-14-0990 del 04 de noviembre de 2014, trámite que derivó en la expedición de licencia con N° C3-0414 del 01 de septiembre de 2015, era el Acuerdo 046 de 2006, mismo que tuvo vigencia entre el año 2006 y el año 2014, antes de la entrada en vigencia del nuevo POT de Medellín en diciembre del 2014 expedido por medio del acuerdo 048 de 2014, el cual lo derogó expresamente.

Frente a lo anterior, debe tenerse en cuenta lo estipulado en el párrafo del artículo 16 del decreto 1469 de 2010, que establece lo siguiente: *Parágrafo. Si durante el término que transcurre entre la solicitud de una licencia o su modificación y la expedición del acto administrativo que otorgue la licencia o autorice la modificación, se produce un cambio en las normas urbanísticas que afecten el proyecto sometido a consideración del curador o de la autoridad municipal o distrital encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias urbanísticas, el solicitante tendrá derecho a que la licencia o la modificación se le conceda con base en la norma urbanística vigente al momento de la radicación de la solicitud, siempre que la misma haya sido presentada en legal y debida forma.*

Lo expuesto, es de gran interés para el caso en cuestión, toda vez que tal y como se observará, la ley otorga el *principio de favorabilidad* a los titulares de las solicitudes de licencias urbanísticas que se radiquen en legal y debida forma antes de la pérdida de vigencia de las normas que regían en ese momento, tal y como sucede en el presente caso, que a pesar de haberse expedido la licencia en cuestión en el año 2015, al haberse iniciado la actuación administrativa en el año 2014 bajo la vigencia del acuerdo 046 de 2006, esta norma continúa guiando el procedimiento



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 4 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

hasta el momento en que pierda vigencia la licencia original o sus respectivas prorrogas, modificaciones o sus revalidaciones.

En dicha codificación urbanística expedida en el 2006, se establecieron los derechos y obligaciones, los aprovechamientos y tratamientos urbanísticos, entre otros, de la ciudad de Medellín, que hacen parte del contenido *general* del POT, según lo preceptuado en la ley 388 de 1997.

De igual forma se establecieron los diferentes parámetros y directrices necesarias para que los titulares de las licencias urbanísticas adelantas en la vigencia del acuerdo 046 de 2006, compensaran el pago de obligaciones urbanísticas en dinero o en cesión de áreas de terrenos, si fuere del caso, así como sus excepciones.

El Acuerdo Municipal 046 de 2006, estableció en su artículo 329, las facultades para reglamentar ámbitos de reparto de las obligaciones urbanísticas, así como la forma de gestión de las mismas, autorizándole al Alcalde por el término de seis (6) meses para expedir la reglamentación necesaria para la aplicación y cobro de obligaciones urbanísticas.

Por lo anterior, y en pleno uso de sus facultades, la Alcaldía de Medellín, expidió el decreto municipal 351 de 2007, *Por medio del cual se reglamentan los Ámbitos de Reparto y la forma de gestión de las Obligaciones Urbanísticas*. En este, se dispuso el procedimiento municipal establecido para la cesión de áreas gratuitas para el pago de obligaciones urbanísticas, así como el procedimiento para liquidar dichas obligaciones en dinero.

En dicha norma, se estableció en su artículo 15 el procedimiento para la “*Cuantificación, Valoración y Liquidación de las Obligaciones*”, en donde se esta decretó lo siguiente:

*De conformidad con lo dispuesto en los artículos 50, 103 y 108 del Decreto Nacional 564 de 2006, para la valoración y liquidación de las obligaciones, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

**CUANTIFICACIÓN.** *Previamente a la expedición de la licencia de urbanismo y construcción respectiva, se cuantificarán las obligaciones urbanísticas y constructivas, las cuales una vez valoradas y liquidadas, se incorporarán al texto de la licencia de conformidad con el artículo 50 del Decreto Nacional 564 de 2006.*

**VALORACIÓN.** *Obligación de cesión en Suelo: La valoración de la obligación por suelo de cesión, se hará de acuerdo con la equivalencia que se establezca con base en la fijación del avalúo actualizado por metro cuadrado de suelo que la Secretaría de Hacienda determine para el efecto; tanto en el suelo por desarrollar con el proyecto urbanístico o constructivo, como en el suelo que habrá de ser cedido en otro sitio y de conformidad con lo establecido en el Artículo 252 del Acuerdo Municipal 46 de 2006. (...)*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



*LIQUIDACIÓN De conformidad con la valoración realizada, la Curaduría Urbana realizará la liquidación de las obligaciones urbanísticas y expedirá las respectivas cuentas de cobro, de acuerdo con el proyecto por licenciar, en ella se discriminará el valor por concepto de cesión de suelo y el valor por concepto de construcción de equipamientos.*

*En el texto de la licencia urbanística o constructiva que se expida, se incluirá la liquidación de las obligaciones y la fecha límite de pago, relacionada con la vigencia del avalúo; el interesado podrá controvertir la liquidación de las mismas, haciendo uso de los recursos de reposición y apelación frente al acto administrativo expedido, en los términos del Código Contencioso Administrativo. (...) (Alcaldía de Medellín, Decreto municipal 351, 2007)*

El anterior procedimiento estimaba que la liquidación de obligaciones urbanísticas en el caso de compensaciones en dinero, debían ser liquidadas al momento de expedir la licencia urbanística determinada, y según lo observado, por una parte la Alcaldía de Medellín, por medio de la Secretaria de Hacienda de la época<sup>4</sup>, omitió realizar el respectivo avalúo del metro cuadrado (m<sup>2</sup>) de suelo del que habla el artículo anteriormente mencionado, con el fin de realizar la respectiva liquidación de tales obligaciones.

Y por otra parte, la Curaduría Urbana Tercera de Medellín en la licencia objeto del presente caso, omitió realizar el procedimiento establecido en la norma, toda vez que no cumplió con el requisito de la etapa de *liquidación* establecido en dicho articulado, el cual se requería liquidar la obligación urbanística en dinero, al momento de expedir la respectiva licencia, así como establecer la fecha límite de pago de estas.

Independiente de si la Curaduría Urbana tenía competencia legal para ello, debía ser la Alcaldía de Medellín la garante del cumplimiento de su propio decreto, con el fin de liquidar en debida forma las obligaciones urbanísticas en ese momento, estimando principalmente que hiciera cumplir liquidando principalmente, el valor del metro cuadrado de dicha anualidad, lo cual era de su entera competencia.

Por tales motivos, según estas omisiones y sumado a múltiples razones más de derecho que se expondrán a lo largo del presente texto, la obligación urbanística supuestamente cobrada al señor Rubén Darío Muñoz, mi poderdante, ya se encuentra extinguida y sin fuerza de *obligatoriedad* o *ejecutoriedad* para ser cobrada.

Ahora bien, a pesar de que el presente recurso está destinado a exponer las razones fácticas y jurídicas que demuestran las evidentes causales de nulidad de la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, en aras de proteger el derecho de audiencia y defensa de mi poderdante, es menester destacar



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

las amplias falacias legales presentadas por la administración municipal en respuesta a la etapa de requerimiento con radicado N°202230564040 del 29 de diciembre de 2022, mencionada como parte integral de la presente actuación en el acto liquidatorio recurrido.

*En esta se menciona que: Teniendo en cuenta la solicitud radicada por usted, este Despacho aprovecha la oportunidad para recordarle que, en cuanto a la obligación que impone el decreto a los curadores de liquidar las obligaciones urbanísticas y la de expedir las cuentas de cobro e incorporar en el texto de las licencias urbanísticas, la cuantificación de las obligaciones urbanísticas, esta disposición riñe con los preceptos nacionales; toda vez que, no es competencia del alcalde establecer los requisitos para obtener la licencia ni establecer obligaciones adicionales a los curadores.*

*La competencia para reglamentar estos asuntos es exclusiva de la Ley o del gobierno nacional en uso de sus facultades reglamentarias. En el caso que nos ocupa, es el Congreso a través de la Ley 388 de 1997 y el Presidente de la República, a través de los diferentes Decretos Reglamentarios de esta Ley, las autoridades que han regulado el tema de las licencias urbanísticas y las funciones de los Curadores Urbanos.*

*Por tanto, no podía una autoridad municipal imponer a los curadores obligaciones que no estuvieran previstas en las normas nacionales, ni establecer exigencias en el contenido de la licencia que otorgue el Curador Urbano, como sucedió en parte con el decreto municipal 351 de 2007 el cual inaplicable por contrariar normas de superior jerarquía. (...)*

*Refiriéndonos a las normas que regían para la época de la expedición de la licencia urbanística del proyecto que nos ocupa, Decretos 564 de 2006 y 1469 de 2010, en ninguna de estas disposiciones se establecían las obligaciones y requisitos señalados por el Decreto Municipal en comento. En estas disposiciones no se encontraba previsto que, el curador liquidara la compensación en dinero de la obligación urbanística ni que, en el texto de la licencia que se expediera, se incluyera la liquidación de la obligación que realizara el curador y la fecha límite de pago, como lo señalaba el Decreto Municipal. (Respuesta con rad. 202230564040 del 29 de diciembre de 2022, Alcaldía de Medellín)*

Lo expuesto anteriormente, desconoce las disposiciones establecidas expresamente en las normas nacionales en comento, puesto que tanto el art. 50 del decreto 564 de 2006 como su análogo art. 57 del decreto 1469 de 2010 declaran lo siguiente:

*Artículo 57. Determinación de las áreas de cesión. Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 7 -

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)





## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

*para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas interiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas previsiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.*

*Si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público, y si es en inmuebles, los mismos deberán estar destinados a la provisión de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.*

De lo anterior se desprenden varias situaciones, por una parte la actual Subsecretaria pretende desconocer la normativa nacional y el acuerdo municipal 046 de 2006, que en su artículo 329 estableció expresamente la facultad otorgada al alcalde para expedir la reglamentación necesaria para la aplicación y cobro de obligaciones urbanísticas, cosa que no riñe en lo absoluto con la normativa nacional, toda vez que en la misma se menciona que dichas obligaciones podían ser compensadas en dinero o en otros inmuebles, *en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital*, tal como lo hizo dicho cuerpo colegiado en esa época.

Por otra parte, el mayor problema que se desprende de la lectura del escrito con radicado 202230564040, es la evidencia de la ignorancia supina en la toma de decisiones por parte de la actual Subsecretaria de Control Urbanístico, toda vez que pasa por alto, que a pesar de que el decreto municipal 351 existió plenamente entre los años 2007 y diciembre de 2013, antes de su derogatoria expresa, nunca se dijo que este era *inaplicable*, sino hasta casi 8 años después cuando no les es conveniente su aplicación y niegan la existencia de este.

En la respuesta proporcionada el 29 de diciembre de 2022, la alcaldía de Medellín aduce su propia *torpeza* para eximirse de responsabilidad en relación al indebido cobro de obligaciones urbanísticas fuera del tiempo establecido en que lo debieron adelantar, lo cual contradice de forma evidente el principio del derecho conocido como "*nemo auditur propriam turpitudinem alegans*"<sup>8</sup>, el cual la Corte Constitucional ha explicado de la siguiente manera:

*La Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial respecto del aforismo "Nemo auditur propriam turpitudinem allegans", a través de la cual sostiene que el juez no puede amparar situaciones donde la vulneración de los derechos fundamentales del actor se deriva de una actuación negligente, dolosa o de mala fe. Cuando ello ocurre, es decir, que el particular o la autoridad pública pretende aprovecharse del propio error, dolo o culpa, se ha justificado la aplicación de*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 8 -

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia





## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

***este principio como una forma de impedir el acceso a ventajas indebidas o inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico. Por lo que la persona está prima facie en la imposibilidad jurídica de obtener beneficios originados de su actuar doloso. (T-122-2017)***

Tal y como se observa, la propia Alcaldía de Medellín, en la actualidad, desconoce, minimiza y le resta importancia a las normas y disposiciones que ellos mismos han expedido en años anteriores porque no son de su conveniencia. Esta actitud genera una preocupante sensación de inestabilidad jurídica para los ciudadanos que dependen de la claridad y consistencia de las regulaciones municipales para ejercer plenamente sus derechos.

Es fundamental que la Subsecretaría correspondiente revise su postura, asuma su responsabilidad en la aplicación y cumplimiento de las normas y disposiciones que la misma corporación ha establecido con el tiempo, y no pretenda ignorar que, a pesar del cambio de administración cada cuatro años, la Alcaldía de Medellín sigue siendo la misma entidad.

Después de ejercido nuestro derecho de defensa y retomando el caso en cuestión, se debe mencionar frente a la prescripción extintiva de las obligaciones urbanísticas en dinero, la propia Alcaldía de Medellín por medio del Concepto 051 de 2016, antes mencionado, se ha referido al tema de la siguiente forma:

*En el caso que se analiza, el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas, lo constituye el pago de una suma de dinero equivalente a las áreas que debió ceder o construir y debe estar contenido en un documento que contenga una obligación expresa, clara y exigible, para que preste mérito ejecutivo. (...)*

*Cuando las obligaciones se compensan en dinero, como obligaciones de dar, deben ser liquidadas y determinadas clara y expresamente para su cobro. En consecuencia, SI PRESCRIBE.*

*El urbanizador o constructor obligado tiene la carga de la prueba para invocar la prescripción extintiva de la obligación, la cual consideramos solo podría configurarse cinco (5) años después de encontrarse en firme el acto que presta mérito ejecutivo, esto es la liquidación de la obligación, sin que se hubiese requerido al obligado para su cobro. (Alcaldía de Medellín, Concepto 051, 2016)*

Lo observado anteriormente da cuenta de lo siguiente, y es que a pesar de que la Alcaldía de Medellín pretenda concluir que las obligaciones dinerarias derivadas de las licencias urbanísticas en sí mismas no prestan *merito ejecutivo* y por tanto no podría alegarse la prescripción o la pérdida de ejecutoria del acto administrativo *facto* originado al momento de la expedición esta, esto no es así.

Si se realiza una revisión más exhaustiva a las normas las cuales estaban vigentes



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

al momento de radicarse la solicitud que derivó en la expedición de la licencia con rad. N° C3-0414 del 01 de septiembre de 2015, encontramos que los trámites de licencias adelantados con posterioridad a la promulgación del decreto 351 de 2007 y antes de la entrada en vigencia del Acuerdo 048 de 20149, debieron contener una obligación en dinero *clara, expresa y exigible*, prestando por tanto *merito ejecutivo* según lo estipulado en el procedimiento establecido en el art. 15 del mencionado decreto de 200710, para los casos en los que se debía compensar en dinero, que no fueron tenidos en cuenta y que pretenden ser cobrados a valor del metro cuadrado de suelo presente y de manera infundada en la actualidad.

Además, tratando de enmendar su craso error, la alcaldía pretende realizar actos de cobro en dinero, basándose en normas procedimentales que no existían para la época de la expedición de la licencia en mención, y por medio de actos que carecen de validez y *fuera de fuerza de ejecutoriedad*, vulnerando inclusive el derecho al debido proceso de mi poderdante.

De igual forma, la Alcaldía de Medellín en dicho concepto 051 de 2016, menciona que existe la necesidad de contar con un acto administrativo *en el cual conste la obligación expresa, clara y exigible y frente al cual debió agotarse el debido proceso*, mismo que evidentemente no se agotó, puesto que como se ha observado, el debido proceso era el contenido en el decreto municipal 351 de 2007, el cual se encontraba vigente para la época de solicitud y posterior expedición de la licencia urbanística con rad. N° C3-0414 del 01 de septiembre de 2015.

Además de lo anterior, el artículo 15 del decreto 351 de 2007, vigente al momento de la expedición de la respectiva licencia urbanística objeto del presente asunto manifiesta que *“el interesado podrá controvertir la liquidación de las mismas, haciendo uso de los recursos de reposición y apelación frente al acto administrativo expedido, en los términos del Código Contencioso Administrativo.”*

Lo anterior, demuestra que existió una abierta violación al debido proceso administrativo de mi poderdante, señor Rubén Darío Muñoz, toda vez que al momento de la expedición de la resolución N° C3-0414 del 01 de septiembre de 2015:

- 1) No se le liquidaron los valores respectivos, correspondientes a las obligaciones urbanísticas en dinero con el precio del suelo de tal anualidad, puesto que tampoco se emitió la resolución que establecía el avalúo actualizado por metro cuadrado al momento de expedirse la licencia en cuestión.
- 2) No se le habilitó la posibilidad de interponer los respectivos *recursos de reposición y apelación*, toda vez que nunca le fue notificado del acto administrativo de cobro hasta 7 años después de expedida la respectiva licencia urbanística, con valores actualizados de m<sup>2</sup> de suelo y con una normativa que claramente no existía al momento de expedir la respectiva autorización constructiva.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 10 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

Ahora bien, acerca de la naturaleza jurídica, *no tributaria*, de las obligaciones urbanísticas compensadas en dinero y la acción de cobro sobre estas, la alcaldía de Medellín, por medio del ya citado concepto 051 de 2016, manifestó lo siguiente: *Los dineros provenientes del pago compensado de obligaciones urbanísticas, constituyen ingresos no tributarios. Las obligaciones urbanísticas, por lo tanto, no se encuentran establecidos como concepto tributario en el Estatuto Tributario Municipal - Acuerdo 64 de 2012; no obstante, se encuentran clasificados como Otros Ingresos No tributarios en el Presupuesto Municipal -Decreto 2503 de diciembre 17 de 201311, entendiéndose por estos, todo ingreso que obtenga el municipio por conceptos diferentes a los impuestos, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los titulares de licencias, propietarios y/o poseedores de inmuebles que se benefician, de las nuevas condiciones urbanísticas que se desprenden del otorgamiento de la licencia.(Alcaldía de Medellín, Concepto 051, 2016)*

De manera previa, la misma entidad municipal, por medio del concepto 177 de 2014, expresó lo siguiente:

*5. Las obligaciones urbanísticas no tienen una naturaleza tributaria, por ende, no podrían clasificarse ni como impuesto, ni tasa ni contribución, son netamente urbanísticas. No obstante para su cobro y recaudo (cuando estas son compensadas en dinero) se atenderá a lo previsto en la Ley 1066 de 2006.*

Al respecto de lo anterior, la mencionada ley 1066 de 2006, establece en su artículo 5to que: *Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.*

*Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.*

Con similares argumentos y fundamentada en el concepto 177 de 2014 emitido por la Alcaldía de Medellín, la Contraloría General de la misma ciudad, por medio del documento con radicado 1900-011-202000001843 del año 202012, basado en lo establecido en el Estatuto Tributario (E.T.), se refirió a la prescripción de las obligaciones urbanísticas de la siguiente forma:

De la lectura de los artículos 817 y 818 del E.T. se infiere que la obligación de la Administración, no solo es iniciar la acción de cobro coactivo dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal. (...)



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

En materia civil, la prescripción extintiva es un modo de extinción de los derechos y las acciones por la inacción del titular de los mismos durante el transcurso no interrumpido del tiempo determinado por la Ley. Según la Corte Constitucional en la Sentencia C-081-2018 *“la prescripción extintiva o liberatoria, que es un modo de extinguir derechos u obligaciones, como resultado de su no reclamación, alegación o defensa durante el tiempo determinado por la ley, por cualquier razón subjetiva que motive la inacción de su titular, dejando salvas las suspensiones determinadas por la ley en favor de ciertas personas. (...)*

Lo anterior da cuenta que, dicha obligación originada al momento de expedirse respectiva licencia urbanística debió cobrarse e incluso culminarse, incluyendo el procedimiento de cobro de manera coactiva, máximo en el término de 5 años contados a partir de ese momento en que debió ser exigida tal obligación, puesto que una vez iniciada la actuación debe culminarse en ese término, *so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal*, tal y como lo explica la Contraloría General de Medellín, entidad encargada de vigilar y controlar los recursos públicos del Municipio de Medellín.

(...)

Como se indicó anteriormente, a pesar de que las obligaciones urbanísticas en sí mismas no son propiamente un tributo, toda vez que es un cobro que impacta solo a los titulares de las licencias urbanísticas, tal y como lo determina la Alcaldía de Medellín por medio de sus diferentes conceptos, trayendo a colación lo establecido en la ley 1066 de 2006 que remite a lo establecido en el Estatuto Tributario y de conformidad con lo expuesto en la jurisprudencia mencionada, la respectiva entidad municipal tuvo un término máximo de 5 años a partir del momento en que se hizo exigible tal obligación, esto es al momento de expedirse la licencia, que no fue ejecutada en tiempo, por lo cual dicha obligación se entiende prescrita extintivamente, toda vez que esta siempre tuvo vocación de ser cobrada en dinero y no en suelo teniendo en cuenta las características del proyecto.

Ahora bien, es un tanto particular que, en respuesta al escrito de defensa en etapa de requerimiento, con radicado 202230564040 del 29 de diciembre de 2022, que hace parte integral de la presente actuación, de igual forma mencionada en la resolución liquidadora 202350004278 del 25 de enero de 2023, hoy recurrida, la Subsecretaria en cuestión, manifiesta que al ser un ingreso no tributario *no opera la extinción de la obligación por prescripción*.

Lo anterior, es una contradicción directa de la Alcaldía de Medellín a sus propias disposiciones legales<sup>15</sup>, que no hacen más que vulnerar el principio al debido proceso y la estabilidad jurídica de los derechos con los que cuenta mi poderdante.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

Por lo que no es de recibo para esta parte que se pretenda convertir, de manera errada, las obligaciones urbanísticas en dinero, en *imprescriptibles* por el mero hecho de que estas no son consideradas impuestos, toda vez que es evidente que (cuando las áreas de cesión y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad), ni las establecidas en el POT de la época, por tanto tenían vocación de ser cobradas en dinero desde su génesis, además, de conformidad con lo establecido en el Art. 11 del decreto 351 de 2007, le correspondía al Departamento Administrativo de Planeación (DAP) definir al interesado, la localización y área del suelo que fuera objeto de cesión por concepto de zonas verdes y construcción de equipamientos que fueran compensadas en suelo, de acuerdo al plano que identificaba los espacios públicos de ejecución prioritaria en cada ámbito de reparto, cosa que no sucedió en este caso porque debieron ser tasadas en dinero de acuerdo al art. 15 del decreto 351 de 2007.

Para el cobro de estas deben seguirse las reglas del Estatuto Tributario, según lo establecido en la ley 1066 de 2016, que efectivamente dispone *la extinción de las obligaciones por prescripción*, a favor del administrado.

Regresando al *quid* del asunto, tratar de cobrar dichas obligaciones urbanísticas iniciando un proceso para la liquidación de estas con valores actualizados de suelo del año 2022, teniendo en cuenta que el documento de cobro respectivo debió emitirse al momento de expedirse la licencia en cuestión en año 2014, conforme a la normativa existente en ese momento (decreto 351 de 2007), solo generaría la nulidad de las diversas actuaciones emprendidas fuera del tiempo en las cuales debieron ser ejecutadas.

Puesto que, de acuerdo a lo expuesto anteriormente por el Consejo de Estado, sin existir un término perentorio para ejecutar dichas obligaciones por vía coactiva, se dejaría al *libre albedrío del sujeto activo las acciones para cobrarlas en cualquier tiempo*<sup>16</sup>, lo que generaría en sí mismo, una contravención a las normas prestablecidas de *prescripción extintiva* de las obligaciones dinerarias por el paso del tiempo.

Dado que no fueron tenidas en cuenta las normas procedimentales vigentes para la expedición de la licencia urbanística en cuestión, y no se le garantizó el *derecho de defensa y contradicción* a mi poderdante al momento de expedir la respectiva licencia, momento en el cual se le debía notificar la liquidación en dinero de la supuesta obligación cobrada, la presente actuación carece de cualquier efecto jurídico por estar en contravía del derecho constitucional al *debido proceso* de mi poderdante y por partir de una *falsa motivación* para forzar el cobro de una obligación inexistente, lo cual genera la nulidad del acto de conformidad con lo preceptuado en el CPACA.

Tal y como ya se dijo, contando el término legal desde el momento en que se debió





## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

cobrar la obligación, más 5 años, como lo establece la norma para que las obligaciones en dinero prescriban, estas ya se encuentran debidamente prescritas y sin *fuerza de ejecutoria* para ser cobradas.

Con respecto a lo anterior, es evidente que en el presente caso, también se consolida la excepción por *perdida de ejecutoria del acto administrativo* establecido en el art. 91 numeral 3 del CPACA17, dado que las Alcaldía en cuestión no realizó en tiempo los actos legales que le correspondían para ejecutarlas en más de 5 años desde el momento en que debió quedar en firme la supuesta obligación en cuestión.

Debido a que han pasado más de 7 años desde el momento en que empezaron a contar los términos de la *prescripción extintiva de la obligación* teniendo en cuenta el *acto ficto* de liquidación de obligaciones urbanísticas que se debió expedir al 16 Consejo de Estado, Sección Primera, M.P. Fernando Bastidas, Sentencia 20537 del 2 de marzo de 2017

(...)

Al momento de expedirse la licencia en cuestión, y que nunca se dio, siguiendo el *avaluó de oficio* que estimaba los valores del precio del año 2015, que debió generar y notificar en su momento la Alcaldía de Medellín, de conformidad con el artículo 15 del decreto 351 de 2007, cosa que nunca se hizo.

El rompimiento del *principio de confianza legítima* producto de la capitalización en el tiempo de supuestas obligaciones dinerarias a favor del Estado, que se derivan en la expedición de *actos liquidatorios en cualquier tiempo*, con normas posteriores que regulan hechos anteriores y siendo expedidas sin periodos de transición previos, es adversa al objeto del Estado Social de Derecho y deriva en una violación directa al principio de legalidad y *buena fe* frente a las actuaciones emprendidas por las autoridades públicas y los particulares, protegido por el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia.

Lo anterior da cuenta que la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, emitida por la Subsecretaría de Control Urbanístico también adolece de una causal de nulidad del acto administrativo de acuerdo al artículo 137 CPACA, toda vez que este fue expedido *sin competencia* por parte del funcionario que la emitió.

Al respecto de lo anterior, el atributo de la competencia como factor integral de la expedición de un acto administrativo, bien sea de contenido general o particular como en este caso, es explicado por parte del Honorable Consejo de Estado de la siguiente forma:

**4.4.- El atributo de la competencia, entonces, debe ser entendido como la posibilidad que tiene una determinada persona, esto es, un órgano público o un particular de proferir o realizar un acto productor de determinados cambios normativos, que**



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 14 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

*repercutirán en quien lo produce o un tercero, reconocido por el ordenamiento jurídico superior, siempre que se sigan los pasos establecidos para tal fin, o lo que es lo mismo, mientras se dé el estado de cosas dispuesto en la norma jurídica que establece la competencia.*

*4.5.- De observarse lo reglado, se tendrá que la competencia atribuida a un sujeto— y su resultado— ha sido llevada a cabo de manera adecuada, mientras que, de no ser así, el acto jurídico ejecutado en contravención se verá expuesto a la consecuencia de la nulidad y se dirá que no se llevó a cabo con éxito la competencia otorgada. (Consejo de Estado, 2016, S3, M.P. J.O. Santofimio Gamboa)*

Es importante mencionar que, el factor competencia se determina: en razón de la materia, el territorio, tiempo, o por el grado de horizontalidad o verticalidad, que la norma bien sea nacional o de carácter municipal otorgue al respectivo servidor para expedir los respectivos actos administrativos que pueden generar obligaciones a los administrados.

(...)

En efecto, el problema que se presenta aquí no se origina en las atribuciones que le fueron dadas a tal dependencia, sino desde cuándo, toda vez que cronológicamente hablando, el Acuerdo 46 de 2006 fue derogado el 17 de diciembre de 2014 por medio del Acuerdo 048, así como sucedió con el decreto 351 de 2007, pero una vez fue expedido el decreto 883 y 1152 de 2015 las reglas de juego cambiaron, sin haberse previsto un periodo de transición previo que amparara la expectativas de los titulares de las licencias expedidas bajo el anterior POT20 y sus instrumentos que lo desarrollaban.

(...)

Dichas facultades, tal y como se observa, fueron dadas por una norma expedida de manera posterior a la radicación en legal y debida forma del trámite respectivo, que trata de regular, en este caso, una situación previa al *tiempo o momento en que legalmente le correspondía actuar al funcionario respectivo*, por lo cual, es evidente que en razón de la incompetencia "*ratione temporis*", la resolución N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, objeto del presente escrito, está viciada de nulidad, por cuanto se pretende regular de manera *retrospectiva* y *retroactiva* una situación gobernada por una norma anterior, tal y como se explicará en detalle.

Frente al *principio de irretroactividad* aplicable a los actos administrativos, el Departamento Administrativo de la Función Pública citando sentencias del Consejo de Estado, se ha referido al tema de la siguiente forma (DAFP, 2020): Ahora bien, respecto a los efectos del acto administrativo se tiene que por regla general surte efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerimiento



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



de aprobación de un superior o estar sujeto a una condición para que produzca sus efectos.

(...)

El hecho de expedir actos administrativos de cobro sin competencia legalmente dada por las normas vigentes al momento de expedir la licencia urbanística en cuestión, en el año 2015, generan *per se* una nulidad del acto administrativo, frente a la resolución liquidadora N°202350004278 del 25 de enero de 2023, por haber sido expedido fuera de la competencia temporal que se le otorgaba a la entidad, la norma vigente para la época.

Sobre el acto de defensa impetrado en etapa de requerimiento sobre la presente actuación, por medio del escrito con radicado N°202230564040 del 29 de diciembre de 2022, la Subsecretaria de Control Urbanístico, manifestó lo siguiente:

*Importante considerar también que, si bien, el Decreto 1152 de 2015, entró en vigencia en el mes de julio de 2015, éste previó un procedimiento aplicable para aquellas obligaciones que fueron causadas antes de la entrada en vigencia del Acuerdo 48 de 2014 y otro, para aquellas causadas en el marco de la vigencia del Acuerdo 46 de 2006, garantizando el debido proceso y una seguridad jurídica para los administrados.*

(...)

El Decreto 2502 de 2019 de Medellín, es el que le da vida la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, que pretende re iniciar un procedimiento que debió comenzar hace casi 8 años, por medio del decreto 351 de 2007.

En el título IV del decreto antes mencionado, se pretende establecer el procedimiento para el cobro de obligaciones a los titulares de las licencias urbanísticas causadas con anterioridad a la expedición del acuerdo 48 de 2014, con un procedimiento tan somero y contrario a Derecho, que esto, se puede notar con una simple lectura de la sección 2 de dicho título, toda vez que, por medio del siguiente artículo, se pretende establecer un procedimiento retroactivo, sin especificar detalladamente, el paso a paso específico para dicho cobro, así:

**ARTÍCULO 68. INCUMPLIMIENTO DEL PAGO EN DINERO DE LAS ÁREAS DE CESIÓN PÚBLICA CAUSADAS CON ANTERIORIDAD AL ACUERDO 48 DE 2014.**  
*En aquellos casos en los que dichas obligaciones no hayan sido cumplidas o compensadas, se aplicará el procedimiento aquí descrito. (Decreto municipal 2502, 2019)*

Lo anterior da cuenta que, la Alcaldía de Medellín pretende vulnerar el derecho de los titulares de licencia que supuestamente no pagaron las obligaciones urbanísticas



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472





**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

expedidas con anterioridad a la expedición del acuerdo 048 de 2014, por su misma omisión administrativa.

Toda vez que al no expedir en correcta forma la liquidación para el cobro de estas en el contenido de la respectiva licencia urbanística, como lo mandaba el decreto 351 de 2007, pretenden equiparar el procedimiento para el cobro de unas obligaciones urbanísticas de una licencia, por ejemplo, expedida en el año 2022, con el procedimiento que debió realizarse hace más de 7 años para una licencia expedida en el año 2015, y con valores de la presente anualidad.

Lo anterior no hace más que vulnerar de peor manera a los titulares de las solicitudes radicadas y las licencias expedidas entre los años 2007 y 2014, generando así un *perjuicio económico irremediable* y una inseguridad jurídica constante, desconociendo que el valor del metro cuadrado de suelo, base de liquidación de las compensaciones en dinero, se incrementó de manera exponencial en el término de 7 años desde el momento en que la alcaldía de Medellín y la respectiva curaduría urbana, debieron liquidar tal obligación.

Por todo lo anterior, se solicita amablemente sea repuesta y en consecuencia revocada la resolución liquidadora 202350004278 del 25 de enero de 2023, toda vez que es evidente que se configura la causal de nulidad por *falsa motivación* frente a su expedición, además de haberse expedido *sin competencia* por parte del funcionario que la profirió, sumada a las múltiples razones de derecho adicionales que se expondrán a continuación.

### **2.3.- EXCEPCIÓN - Pérdida de ejecutoria del acto administrativo por desaparición de sus fundamentos de derecho**

Ahora bien, es importante recalcar que, en anteriores apartes se ha expresado, que según la ley 388 de 1997, el decreto 1077 de 2015 y el decreto 1203 de 2017, las licencias urbanísticas debían continuar rigiéndose por las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición, pero es bastante particular como en la presente actuación, la Alcaldía de Medellín pretende otorgarse atribuciones por medio de un acuerdo derogado, utilizando un procedimiento *moderno* que no existía al momento de encontrarse vigente la licencia urbanística objeto del presente asunto.

Esto, genera un exabrupto de la norma pretender combinar una norma sustantiva derogada con una norma procedimental vigente para tratar de regular de manera *retroactiva* una situación que había estado gobernada por una normativa anterior y cuyos efectos jurídicos ya se habían consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición legal, esto es el decreto 2502 de 2019, modificado parcialmente por el decreto 0242 de 2021.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 17 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

Dicho esto, debe mencionarse, que la Alcaldía de Medellín pretende darse atribuciones con base en el acuerdo 046 de 2006, hoy inexistente, pero sobre un procedimiento *moderno* establecido en el decreto 2502 de 2019 basado en el acuerdo 048 de 2014, que no existía para la época de la expedición de la licencia urbanística en mención, lo cual es evidente que se genera el *decaimiento* de la resolución liquidadora 202350004278 del 25 de enero de 2023, por haber *desaparecido los fundamentos de derecho* base por medio del cual fue expedida la resolución hoy recurrida.

Una cosa es proteger la actuación invocando las normas vigentes en el preciso momento temporal en el que debieron ser utilizadas, pero, al acogerse a una nueva normativa procedimental, que en nada se refiere al acuerdo 046 de 2006, y aparte de eso se otorguen facultades en el año 2023, sobre normativas sustanciales ya derogada, genera *per se*, que se presente el fenómeno de *perdida de ejecutoriedad* sobre el acto en cuestión.

La resolución liquidadora del 25 de enero de 2023, aduce como fundamento de derecho las atribuciones legales dadas por el acuerdo 046 de 2006 y el decreto 2502 de 2019, tal y como se observa a continuación:

(...)

Con respecto a lo anterior, debe expresarse que, ni la ley 388 de 1997, ni el acuerdo 046 de 2006, otorgaron facultades legales a la Subsecretaria de Control Urbanístico para el cobro de tales obligaciones urbanísticas en dinero, puesto que como se observó en anteriores acápite, esta dependencia fue creada de manera posterior, por medio del decreto 883 de 2015.

Aún así, se omite que el artículo 329 del acuerdo 046 de 2006 remitía al decreto posterior que regulara la materia, el cual fue el 351 de 2007, que dotó de facultades las Curadurías municipales y la Secretaria de Hacienda para estimar los valores correspondientes al pago de obligaciones urbanísticas compensadas en dinero, de acuerdo a la facultad legal dada por el artículo 50 del decreto 564 de 2006 como su análogo 22 art. 57 del decreto 1469 de 2010, a pesar de que ahora pretenda ignorarse su existencia.

Ahora bien, es bastante particular (trayendo a colación nuevamente el tema), que la propia subsecretaria haya mencionado que el decreto 351 de 2007 era *inaplicable* por supuestamente dar atribuciones no concedidas por la norma nacional, pero, en un acto de pleno descaro, se den facultades expresas sobre normativas urbanísticas tanto nacionales como municipales cuando estas nunca les otorgaron tales calidades.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 18 -



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe remitir al artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que menciona frente a la *perdida de ejecutoriedad del acto administrativo*, que los actos administrativos *no podrán ser ejecutados* cuando 2. *Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*

A lo anterior, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo ha denominado como *el decaimiento del acto administrativo* que genera una pérdida de efectos a futuro, por cuanto han desaparecido, para la mencionada resolución, sus fundamentos de derecho base, por medio del cual fue expedido.

(...)

Según lo observado previamente, es evidente que la pérdida de fundamentos de derecho de un acto administrativo, por derogatoria expresa de su fuente base de derecho, como sucede en el presente caso, origina un decaimiento del acto administrativo, que comporta, *per se* la pérdida de los efectos vinculantes del acto, lo que en otras palabras significa, que este no produce ninguna *obligatoriedad* a ser cumplida por el administrado, en este caso mi poderdante.

En el caso concreto, las supuestas atribuciones legales dadas por el *acuerdo 046 de 2006*, derogado expresamente por el acuerdo 048 de 2014, e invocado en la resolución liquidadora 202350004278 del 25 de enero de 2023, expedida por la Subsecretaría de Control Urbanístico de Medellín, objeto del presente recurso, como ya se ha dicho, desaparecieron, por lo que el acto administrativo requerido no tiene ninguna fuerza de ejecutoriedad y por tanto, no produce efecto jurídico alguno.

Por lo cual, dicho acto administrativo liquidatorio está destinado a perder su obligatoriedad *ipso iure*, en virtud de lo cual se solicita, que se declare la *perdida de ejecutoriedad* del mismo y en consecuencia se expida el respectivo acto administrativo de archivo de la presente actuación.

#### **2.4. FALTA DE EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIONES URBANÍSTICAS POR CONCEPTO DE ÁREAS DE CESIÓN PÚBLICA**

A pesar de haberse manifestado anteriormente, en múltiples ocasiones, que el procedimiento en cuestión debió adelantarse bajo el decreto 351 de 2007, al momento de expedirse la licencia en cuestión y no casi un lustro después, debe mencionarse que la alcaldía de Medellín tampoco estaría cumpliendo con las disposiciones establecidas en el decreto 2502 de 2019, fundamento base de derecho para la expedición de la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023.

Esto se debe a que el artículo segundo de tal decreto, establece cual es la *norma*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 19 -



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

*urbanística general* aplicable al procedimiento para el cobro de obligaciones urbanísticas en dinero, adelantado según la reglamentación establecida en el decreto 2502 de 2019, el cual menciona que:

**ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** *El presente Decreto aplica para todos los predios objeto de licencias urbanísticas otorgadas y actos de reconocimiento declarados en el Municipio de Medellín por las Curadurías Urbanas, que generan obligaciones urbanísticas por concepto de los tipos de cesión pública establecidas en el artículo 305 del Acuerdo 48 de 2014 - Plan de Ordenamiento Territorial o la norma que la modifique, complemente o sustituya.*

Como se observa, en dicha regulación procedimental, no cobija dentro su ámbito de aplicación lo preceptuado en el acuerdo 46 de 2006 como norma sustantiva aplicable al presente procedimiento, lo cual genera una confusión jurídica adicional, toda vez que se pretende forzar el uso de una norma sustancial derogada con un procedimiento vigente, que no hace más que vulnerar los derechos de mi poderdante.

Tal y como ya se planteó, en la resolución liquidadora recurrida, la Subsecretaria de Control Urbanístico trata de tejer una colcha de retazos según las disposiciones normativas que más le convengan, sin observar los principios generales del derecho ni la prohibición legal de expedir actos con violación al principio de irretroactividad.

De igual forma debe comprenderse que, frente al caso concreto, actualmente las obras constructivas adelantadas por medio de la licencia C3-0414 del 01 de septiembre de 2015 y su revalidación, no han superado el 80% de su desarrollo general, toda vez que la edificación actualmente se encuentra en etapa de construcción (post-estructural), por lo cual aún no existen acabados, ni se ha finalizado ni concretado el aprovechamiento total dado por la resolución en comento.

Al respecto de lo anterior, el artículo 5 del decreto 2502 de 2019 establece que:  
(...)

Lo anterior da cuenta de que la Subsecretaria de Control Urbanístico está fallando tanto en la aplicación normativa vigente al momento de la radicación de la licencia en cuestión como en la supuesta aplicación de la normativa “vigente” actualmente, toda vez que no se observa dentro de la carpeta del presente procedimiento el informe técnico expedido por la misma Subsecretaria que dé cuenta del estado actual de construcción de la edificación para demostrar que no se ha habilitado ni utilizado el aprovechamiento de la edificación en 100%, por lo cual tampoco podría generarse el cobro de las mencionadas obligaciones urbanísticas en dinero.

A su vez, en la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, se menciona que el día 17 de febrero de 2022, la Subsecretaria de Control Urbanístico de Medellín, de manera supuesta, procedió a realizar visita de 23



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 20 -

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

verificación a la obra licenciada sobre el inmueble localizado en la Calle 56 47 14, CBML 10180180001, de propiedad de mi poderdante.

Es importante destacar que ni la visita de verificación ni la supuesta acta que resultó de ella, fueron notificadas o siquiera compartidas en debida forma al señor Rubén Darío Muñoz, por lo que tampoco se certifica el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 55 del Decreto Municipal 2502 de 2019, normativa procedimental que se pretende implementar en el presente caso, a pesar de no ser el precepto legal aplicable, por las razones ya expuestas.

De igual forma, teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 5 del decreto en cuestión, la propia Alcaldía de Medellín fracasa en su proceder, puesto que en este se determina que las *obligaciones urbanísticas* solo se podrían generar *una vez se hayan concretado los aprovechamientos en su totalidad*, hecho del que no tienen certeza, puesto que parten de una *falsa motivación* para concluir que las obras se encuentran culminadas cuando no es así.

Al respecto de lo anterior, en escrito de respuesta con radicado N°202230564040 del 29 de diciembre de 2022, la dependencia en cuestión manifiesta que: *Ahora bien, como el único que conoce en qué estado se encuentra o avanza el proyecto urbanístico aprobado por el Curador es el titular de la licencia, y previendo que la vigencia regular de las resoluciones son dos años, y que ante la ausencia de interés y silencio del beneficiario de la licencia, la norma ha previsto que una vez transcurrido el tiempo de la vigencia, la prórroga o las revalidaciones, el ente Municipal debe esperar un término de 6 meses mínimo, para proceder con la solicitud de compensación, por lo que, este Despacho de oficio y a través del acto administrativo Requerimiento No 202230456697 del 24 de octubre de 2022, procedió a requerirlo para que compense las obligaciones urbanísticas calculadas en Resolución de Licencia C3-0414-25 del 1 de septiembre de 2015.*

Esto evidencia el desconocimiento legal con el que cuentan los funcionarios liquidadores de la Subsecretaria en cuestión, toda vez que pretenden trasladar la carga de la prueba a mi poderdante, tan solo suponiendo que las licencias expedidas cuentan con 2 años de vigencia, sin conocer que estas pueden ser prorrogadas por 12 meses más o inclusive que estas pueden ser revalidadas, tal y como sucede en el presente caso.

El proceder negligente sobre su obligación legal con el fin de recaudar dinero a cualquier costa, llevó a la subsecretaria en cuestión a certificar de manera falsa, una supuesta acta de visita técnica cuando nunca fue notificada al señor Ruben Darío Muñoz, con el fin de ejercer su derecho de audiencia y defensa en tiempo.

Si hubieran realizado tal acta de visita, como estos afirman, se hubiera evidenciado que actualmente no hay hecho generador para las supuestas obligaciones, toda vez



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 21 -

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

que, hasta el momento, no se han concretado la totalidad de aprovechamientos constructivos en la obra en cuestión.

Finalmente, se concluye que a la Subsecretaria en cuestión, no solo le basta con expedir actos nulos, basados en disposiciones normativas no aplicables al caso, sino que aparte de eso la aplican de manera errada, lo cual genera un desgaste procesal excesivo, toda vez que ni siquiera son revisados en detalle los actos administrativos que son: *elaborados, revisados y aprobados* por tres funcionarios diferentes, lo cual hace desconfiar de la capacidad interpretativa de la administración y terminan por generar una violación directa al principio de legalidad y buena fe sobre sus actuaciones.

Por lo anterior, solicitamos sea revocada y por ende archivada la presente actuación, puesto que sumado a las demás causales de nulidad invocadas en la presente actuación y las que se presentarán, la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023 fue *expedida con infracción de las normas en que deberían fundarse*, razón taxativa de invalidez del acto, de acuerdo a lo establecido en el CPACA, codificación que se explicará a continuación.

## **2.5.- FRENTE A LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), establece en su artículo 137, frente a la nulidad de los actos administrativos que:

*Artículo 137. Nulidad: Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (CPACA, art. 137, 2011)*

A su vez, frente a la nulidad de los actos de carácter particular, como el que nos ocupa en el caso en cuestión, el artículo 138 del CPACA, establece que proceden *por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.* (CPACA, art. 138, 2011)

(...)

Lo anteriormente mencionado, sirve para comprender que los procesos administrativos deben surtirse en un tiempo razonable y sin demoras injustificadas,



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 22 -



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de

**Ciencia, Tecnología e Innovación**

con el fin de evitar un perjuicio económico irremediable al administrado, cosa que sucede en el presente caso, toda vez que el procedimiento para el cobro de obligaciones urbanísticas de mi poderdante el señor Ruben Dario Muñoz, se debió realizar en el año 2015, por medio procedimiento determinado en la norma vigente para la época, con valores del suelo de dicha anualidad y que por una demora injustificada por parte de la alcaldía de Medellín, dicho procedimiento se reinició en el año 2022, desde cero, con una normativa nueva basada en un acuerdo distinto al original y con valores del suelo exorbitantes.

(...)

A pesar de lo anterior, la Subsecretaria de Control Urbanístico, sin tener en cuenta las disposiciones interamericanas y constitucionales acerca del derecho al debido proceso administrativo de mi poderdante, pretende iniciar el procedimiento para el cobro de obligaciones urbanísticas, con valores del año 2022, por medio de la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, el cual reviste una causal de nulidad del acto, de conformidad con lo expuesto en el artículo 137 CPACA, toda vez que este, ha sido *expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse*, la cual debía ser el decreto 351 de 2007, y no sobre un procedimiento establecido en una normativa nueva (la tercera expedida en 13 años), la cual se encuentra contenida en el decreto 2502 de 2019.

Esta inseguridad jurídica ejercida por la Subsecretaria de Control Urbanístico va en total contravía del derecho al *plazo razonable del debido proceso*, y del principio de celeridad que debe estar presente en todas las actuaciones administrativas de conformidad con lo establecido en el CPACA, puesto que, se pretende cobrar de manera perpetua al señor Muñoz, unas supuestas obligaciones con base en el decreto 2502 de 2019, mismo que no existía al momento de expedirse la respectiva licencia en el año 2015, y con valores del precio actual del metro cuadrado de suelo, casi condenando a mi poderdante a sufrir un perjuicio económico irremediable y un continuo sentimiento de incertidumbre jurídica por cuenta de la reiterada omisión de la administración pública en sus respectivas funciones legales.

Por todos los argumentos expuestos anteriormente, se solicita amablemente a la Alcaldía de Medellín, revocar dicho acto administrativo y por tanto archivar la presenta actuación, por existir motivos tanto de pérdida de ejecutoria, tal como se verá, como de nulidad del acto administrativo, que no han hecho más que vulnerar los derechos constitucionales de mi poderdante, señor Rubén Dario Muñoz.

## **2.6.- PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA**

Es importante destacar que, las actuaciones liquidatorias de obligaciones urbanísticas en dinero ejercidas por la Alcaldía de Medellín, de conformidad con los



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 23 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

procedimientos establecidos en los decretos municipales 1152 de 2015 y el posterior decreto 2502 de 2019, para las obligaciones urbanísticas generadas con anterioridad a la expedición del acuerdo 048 de 2014, POT que rige al municipio de Medellín en la actualidad, son una abierta violación al principio de confianza legítima de las actuaciones administrativa.

(...)

Lo expuesto anteriormente, quiere decir que, siguiendo el principio de la buena fe, se entiende que las actuaciones administrativas en cabeza del Estado y sus diferentes entidades, no pueden cambiar de la “*noche a la mañana*” las reglas procedimentales pre-establecidas sin un periodo de transición previo que ampare las expectativas que tenían los particulares por la larga y prolongada omisión de las actuaciones estatales que a la postre tiene que sopesar dicho particular una enorme carga económica adicional que no tiene la obligación de compensar.

En la actualidad, la Alcaldía de Medellín, amparándose en el decreto 2502 de 2019, emitido por la misma entidad, pretende desconocer el principio de confianza legítima, otorgándole un término tan reducido como lo son diez (10) días hábiles en la etapa liquidadora, a los diferentes titulares de las licencias urbanísticas, para que traten de ejercer sus derechos o paguen una obligación a precio de valor del suelo actual cuando debió ser liquidada con los valores del suelo de hace 7 años por medio de un procedimiento de cobro que debió realizarse en debida forma, pero que por las continuadas omisiones administrativas pretenden que ahora sean los particulares, los soporten una carga que no deben soportar, sufriendo un perjuicio económico que puede ser irremediable, teniendo en cuenta el aumento del valor del m<sup>2</sup> de suelo año a año.

Lo realmente reprochable aquí, es que se pretendan cobrar dichas obligaciones que no fueron liquidadas en debida forma, en valor dinero por parte de la curaduría urbana, y que ahora se manifieste por parte de la Alcaldía de Medellín, que como no habían sido liquidadas previamente, se entendía que las licencias no prestaban ningún mérito ejecutivo, cuando fue la misma administración la que no incluyó la *obligación clara, expresa y exigible* en su debido tiempo, de conformidad con lo normado en el decreto 351 de 2007 que continuo rigiendo durante los años 2007 a 2014, antes de su derogatoria expresa contenida en el acuerdo 048 de 2014, actual POT de Medellín.

A su vez, debemos comprender que tanto el anterior decreto municipal 1152 de 2015, como el posterior decreto 2502 de 2019, pretenden revivir una normativa urbanística establecida en el acuerdo 046 de 2006, hoy derogada expresamente por el artículo 622 del Acuerdo 048 de 2014, desconociendo que están tratando de manera *ultra activa*, revivir una norma que ya no se encuentra vigente, tal y como lo prohíbe la ley 388 de 1997, el decreto nacional 1077 de 2015 y el decreto 1203 de 2017, puesto que se debieron respetarse las normativas vigentes al momento de la



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 24 -





## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

radicación de la respectiva licencia urbanística, no combinando a su antojo lo más conveniente de cada norma para cobrar una supuesta obligación en *cualquier tiempo*.

Finalmente, se solicita por lo anterior, que se expida el acto de archivo de la presente actuación, con el fin de radicar prontamente ante la respectiva Curaduría Urbana, una **SOLICITUD DE ACLARACIÓN O CORRECCIÓN** de la Resolución C3-0414 del 01 de septiembre de 2015, *“Por medio de la cual se otorga una licencia de construcción en la modalidad de obra nueva”*, expedida por la Curaduría Urbana Tercera de Medellín, con el fin de solicitar, prontamente, que se den de baja las obligaciones urbanísticas determinadas, puesto que como ya se expuso a lo largo del presente recurso, en el caso concreto, no existe obligación urbanística alguna a ser compensada, en dinero, por mi poderdante el señor Rubén Dario Muñoz Benavidez, por lo anterior, sírvase amablemente señor subsecretario, acoger en su totalidad, las peticiones que a continuación se presentarán.

### 3.- PETICIÓN

Por todo lo expuesto anteriormente, solicito amablemente:

**PRIMERO:** Revocar en su totalidad la resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, *“Por medio de la cual, se realiza la liquidación para el cumplimiento en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de Cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamiento y por Construcción de Equipamiento”* expedida por la Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico de Medellín, por las razones expuestas a lo largo del presente texto.

**SEGUNDO:** Que se declare probada la excepción de pérdida de ejecutoria del acto administrativo por haber desaparecido su *“fundamento de derecho”* frente a la resolución con resolución liquidadora N° 202350004278 del 25 de enero de 2023, expedida por la Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Control Urbanístico de Medellín

**TERCERO:** Que se declare probada la excepción de pérdida de ejecutoria de la licencia urbanística con rad. C3-0414 del 01 de septiembre de 2015, expedida por la Curaduría Urbana Tercera de Medellín, toda vez que transcurrieron más de 5 años entre el momento en que se debió cobrar la obligación y la actualidad, sin que la autoridad administrativa haya realizado los actos legales que le correspondían para ejecutarla, de conformidad con lo manifestado en la parte argumentativa del presente escrito y en consecuencia se declare expresamente la pérdida de ejecutoria de dicho acto administrativo.

**CUARTO:** Disponer, en su lugar, que el señor **RUBEN DARIO MUÑOZ BENAVIDEZ**, titular de la licencia urbanística C3-0414 del 01 de septiembre de 2015, expedida por la Curaduría Urbana Tercera de Medellín, no debe obligación urbanística alguna a ser pagada, de conformidad con lo expuesto en la parte argumentativa del presente recurso.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 25 -

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

**QUINTO:** Por todo lo anterior, además, se solicita amablemente que sea ordenado el respectivo Auto de Archivo de la presente actuación, con el fin de solicitar prontamente, la respectiva solicitud de aclaración o corrección de la licencia urbanística previamente mencionada, ante la Curaduría Urbana Tercera de Medellín, con el fin de dar de baja las obligaciones urbanísticas correspondientes.

## **ARGUMENTOS PARA TENER EN CUENTA AL MOMENTO DE LA DECISIÓN:**

Frente a la solicitud expuesta por el recurrente, se procederá a dar las explicaciones, aclaraciones o precisiones correspondientes:

### **2.1.- LA JERARQUÍA DE LA NORMA URBANÍSTICA:**

Resulta fundamental para el desarrollo del proceso, indicar en primer lugar que, es un deber del (la) titular de la licencia, cumplir con las obligaciones urbanísticas que se deriven de ella. Así lo manifiesta el artículo 60 del Decreto Ley 2150 de 1995, el cual, expresa que, ***“El titular de la licencia deberá cumplir con las obligaciones urbanísticas y arquitectónicas que se deriven de ella, y responderá por los perjuicios causados a terceros, con motivo de la ejecución de las obras”***. De igual manera, el artículo 5 del Decreto Nacional 1203 de 2017, en ese sentido expresa lo siguiente: ***“... El titular de la licencia será el responsable de todas las obligaciones urbanísticas y arquitectónicas adquiridas con ocasión de su expedición y, extracontractualmente, por los perjuicios que se causaren a terceros en desarrollo de la misma”***. (Negritas fuera de texto).

Como podemos observar, es un deber del titular del acto administrativo expedido por el Curador Urbano, el dar inicio al proceso compensatorio, tal y como lo indica la normatividad que rige la materia. En este caso, el titular permitió el paso del tiempo sin cumplir con su deber, por lo tanto, la Subsecretaría de Control Urbanístico inició de oficio el procedimiento. De acuerdo con lo anterior, no es posible endilgarle a la Administración Municipal responsabilidad alguna por la pasividad que se asumió en este caso por parte de quien debía impulsar el proceso. Ahora, tampoco hay norma (ni ha sido citada por el recurrente) que indique cual es el término que existe para iniciar oficiosamente la compensación en dinero, entendiendo que, las obligaciones urbanísticas son imprescriptibles según conceptos entregados por las Altas Cortes, pues, éstas se incorporan al patrimonio público, convirtiéndose en espacio público para el uso y disfrute de todos (parques, vías, etc.). Eso sería como aplicarle la figura de la prescripción al espacio público, a un parque, una vía o un puente, lo cual, no tiene asidero jurídico.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 26 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

Recordemos que, el Decreto Municipal 2502 de 2019, es el que regula el procedimiento para compensar las obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín y, dicha norma, en su artículo 31, ordena lo que hemos indicado, apoyado en las normas y conceptos entregados, a saber: **“ARTÍCULO 31. SOLICITUD DE LIQUIDACIÓN PARA EL PAGO EN DINERO DE LAS OBLIGACIONES URBANÍSTICAS POR CONCEPTO DE ÁREAS DE CESIÓN PÚBLICA. Es obligación del titular o titulares de la licencia, el propietario del predio, el urbanizador o desarrollador, o el apoderado, solicitar la liquidación de las obligaciones en dinero ante la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Secretaría de Gestión y Control Territorial o quién haga sus veces.**

**La solicitud de liquidación podrá presentarse directamente por el titular o titulares de la licencia urbanística o acto de reconocimiento, o a través de apoderado. En este caso, se notificará personalmente y no habrá lugar a la realización de requerimiento y citación, se dará trámite directo a la elaboración de la Resolución de liquidación respectiva.**

**Esta solicitud deberá contener el número de Resolución de la licencia(s) urbanística(s) o acto de reconocimiento del bien; la manifestación de que sea liquidada en dinero y la calidad en la que actúa el interesado.**

**PARÁGRAFO: Cuando se actúe de manera oficiosa ante el incumplimiento de la obligación de cesión, se acogerá el procedimiento dispuesto en el Título IV del presente Decreto”.**

A su vez, el artículo 32 ibídem, nos indica que, se aplicarán los valores actuales al momento de la liquidación: **“ARTÍCULO 32. RESOLUCIÓN DE LIQUIDACIÓN. Las áreas de cesión pública a cumplir en dinero se liquidarán según los valores determinados en el Mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas vigentes al momento de la solicitud de liquidación. Igualmente, para la obligación de construcción de equipamiento se liquidará con base en la Resolución de la Subsecretaría de Catastro vigente al momento de la solicitud, citada en el artículo 13 del presente Decreto.**

**Cuando se actúe de manera oficiosa, el valor de la liquidación será conforme al <sic> los valores determinados en el Mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas vigentes al momento de la Resolución de liquidación”.**

Finalmente, el artículo 64, ordena lo siguiente: **“ARTÍCULO 64. DETERMINACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE PAGO DE LAS ÁREAS DE CESIÓN. La Subsecretaría de Control Urbanístico realizará un oficio comunicándole al propietario del inmueble, constructor y/o titular de la licencia, su incumplimiento,**

- 27 -



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

si no hubiere solicitado la liquidación de las áreas de cesión con pago en dinero, a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del término de vigencia de la licencia, sus prórrogas o de su revalidación.

Este requerimiento podrá hacerse en cualquier tiempo después del término mencionado". (Subrayas fuera de texto).

Lo anterior lejos de poner en evidencia, alguna irregularidad en lo actuado, confirma la observancia de las reglas que gobiernan esta actuación administrativa.

Finalmente, el Decreto 2502 de 2019 no ha sido anulado por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por lo tanto, goza de la presunción de legalidad contenida en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual, se encuentra vigente y es de obligatorio cumplimiento.

Con lo anterior queda desvirtuada la teoría de la prescripción argumentada por el recurrente y, también, aquella de la aplicación retroactiva de la norma, debido a que, el Decreto en mención es meramente procedimental, pues, lo sustancial se encuentra en el Acuerdo 46 de 2006, bajo el cual, se expidió la licencia C3-0414-15 y, éste aspecto no se ha modificado en nada. Nótese que en la Resolución 202350004278 del 25 de enero de 2023 no se aplicó el 15% adicional al valor entregado porque esa disposición es del Acuerdo 48 de 2014, lo que significa que, se ha respetado la norma sustancial en el presente caso.

## **2.2. NORMATIVA DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN – FRENTE A LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE LA OBLIGACIÓN URBANÍSTICA:**

Respecto a la aplicación de la norma, quedó claramente establecido en la respuesta al punto anterior, sin embargo, es preciso complementar que, lo primero será recordar, que la carga de dar cumplimiento a las obligaciones urbanísticas, viene impuesta por reglas de **naturaleza sustancial**; entendiendo por tales, aquellas que confieren derechos, declaran, constituyen, extinguen o modifican obligaciones; que **NO** expide el Distrito de Medellín.

Lo que descarta que, con esta actuación administrativa, venga la administración a imponerle al usuario, una carga que no existía cuando **obtuvo y ejecutó** la licencia que interesa en este proceso. Porque lo cierto es que, para la época, la institución de las obligaciones urbanísticas, ya existía, y desde la Constitución y la Ley, se demandaba su cumplimiento.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 28 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

Distinto es que en el ámbito local, se hayan venido expidiendo reglas para la gestión de los intereses del Distrito de Medellín, con el objeto de asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo; con fundamento en las previsiones de la Constitución, la ley 136 de 1994 y la 1551 de 2012. Lo que se traduce en una manifestación concreta del principio de la autonomía municipal.

En ese contexto nace el Acuerdo 46 de 2006, que en el ámbito local, constituye el marco normativo aplicable al caso concreto, aun mediante la implementación de reglas **procedimentales (que no sustanciales)** posteriores, como el **Decreto 2502 de 2019**, *“Por medio del cual se reglamenta el procedimiento para el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas por concepto de áreas de cesión pública en el municipio de Medellín...”*; que si no han sido anuladas por la Jurisdicción Contencioso Administrativo, gozan entonces de la presunción de Legalidad, como lo dijimos anteriormente y así, lo que corresponde es su aplicación.

De lo dicho hasta el momento surgen por lo menos **tres** conclusiones así: **(i)** el Decreto 2502 de 2019, es una manifestación concreta de la autonomía Distrital, **(ii)** cuya naturaleza es instrumental y; **(iii)**: tratándose de reglas de esta naturaleza, el principio rector<sup>1</sup>, es el de la vigencia inmediata, lo que implica que los procesos en curso, orientados por norma anterior, deben adecuarse a las nuevas vías procesales.

A propósito del tema del tránsito de normas procedimentales, es importante destacar que, si una situación jurídica en curso, no ha generado situaciones consolidadas, ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia una nueva norma, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo las reglas anteriores.

Esta idea la explica mejor la Corte Constitucional. Veamos:

*“Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica.... Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

<sup>1</sup> Aunque la excepción más notoria de este principio, es la figura de la ultraactividad.



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

*se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme<sup>2</sup>”.*

El caso es que, como viene de repasarse con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el proceso es una situación jurídica en curso, por lo cual, en sí mismo, no se erige como una situación consolidada.

Luego, siendo el Decreto 2502 de 2019, una manifestación concreta de la autonomía Distrital, cuya naturaleza es instrumental, correspondía aplicarlo inmediatamente.

A lo que viene a sumarse, que en rigor, la metodología definida en el Decreto 2502 de 2019, para concretar la liquidación, convertibilidad y equivalencias de las obligaciones urbanísticas, no es novedosa; y el propio Decreto 1152 de 2015, advirtió el tránsito hacia la aplicación de los instrumentos vigentes (parágrafo del literal c, del numeral 2, del artículo 9).

Así por ejemplo, la liquidación, convertibilidad y equivalencia de las obligaciones urbanísticas correspondientes a las áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos, está orientada por la metodología de aplicación del **mapa de zonas geoeconómicas homogéneas**, adoptado mediante Decreto 1760 de **2016** y sus actualizaciones; según lo dispone el artículo 12 del Decreto **2502 de 2019** cuya letra es del siguiente tenor:

*“APLICACIÓN DEL MAPA DE ZONAS GEOECONÓMICAS HOMOGÉNEAS. Para la liquidación, convertibilidad y equivalencias de las obligaciones correspondientes a las áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos, se aplicará el Mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas, conforme al artículo 487 del Acuerdo 48 de 2014 y el Decreto Municipal 1760 de 2016 y sus actualizaciones”.*

Respecto a la prescripción, en principio corresponde al titular de la licencia de construcción, el impulso de la actuación administrativa que tiene por objeto el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas derivadas de la licencia que obtuvo y ejecutó, desde el momento de su expedición y hasta seis meses después del vencimiento de la misma; y si no lo hace, se entiende incumplida la obligación; correspondiéndole entonces a la Subsecretaría de Control Urbanístico, el impulso **oficioso** de la actuación.



<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia C-619-01



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Entonces, lo cierto es que el **trámite oficioso** tiene como origen el incumplimiento verificado del usuario, al no solicitar la liquidación de las obligaciones urbanísticas a su cargo, dentro del término establecido, esto es, **a más tardar** dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del término de vigencia de la licencia, sus prórrogas o de su revalidación.

Ahora, por **regla general**, las obligaciones urbanísticas de cesión de Suelo para zonas verdes, recreacionales y equipamientos, así como, la Construcción de equipamiento, se cumplen haciendo la cesión jurídica y entrega material de las fajas correspondientes, y construyendo los metros cuadrados de equipamiento; **la excepción** es, la compensación en dinero de estas obligaciones.

De acuerdo con su naturaleza, el transcurso del tiempo no extingue la obligación original de **ceder** las áreas ordenadas en la licencia, por lo que la entidad administrativa puede exigir su cumplimiento una vez verifica que, las mismas no han sido compensadas; pues en rigor las obligaciones urbanísticas que **no** han sido compensadas **ni** definidas en dinero, representan bienes de uso público, zonas para el disfrute común y en un sentido más general, derechos de naturaleza colectiva y por esto imprescriptibles; y **solo cuando dichas obligaciones sean liquidadas para ser compensadas en dinero**, se convierten en obligaciones de dar y es posible para el administrado acudir a la **prescripción extintiva** como mecanismo de defensa.

Ahora, en aquellos casos en los que las obligaciones urbanísticas, requieren ser compensadas en dinero, para su cobro, es necesaria la constitución de un título que, estando ejecutoriado preste mérito ejecutivo, esto es: que contenga una obligación, clara, expresa y actualmente exigible.

Lo cual, de acuerdo a la actuación administrativa que se está adelantando, viene a materializa la Resolución de liquidación 202350004278 del 25 de enero de 2023, cuyo objeto específico, es justamente determinar la equivalencia de la obligación en dinero, según el avalúo efectuado y de acuerdo con los metros cuadrados que se deba ceder o construir determinados en la respectiva licencia.

Sólo a partir de la firmeza de este acto administrativo de liquidación, **empieza a contarse el término de prescripción**.

La precisión hecha en el párrafo inmediatamente anterior es de gran valor, considerando que, en el presente caso, la convicción del recurrente según la cual, habría operado el fenómeno de la prescripción extintiva; descansa sobre el error de realizar la verificación del término prescriptivo a partir de la expedición de la



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 31 -

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)





**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

licencia C3-0414-15; y no desde la firmeza del título que liquida las obligaciones urbanísticas que de ella se derivan, como debe ser y acaba de explicarse.

Lo cierto es que, la licencia de construcción es un acto administrativo de carácter particular y concreto que establece los metros cuadrados que debe ceder el titular, sin que dicha indicación constituya por sí misma, para el caso de la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas: título alguno que preste merito ejecutivo.

A manera de conclusión diremos que la prescripción extintiva es un mecanismo de defensa posible frente a la resolución, a través de la cual, las obligaciones urbanísticas se liquidan para ser compensadas en dinero, pues, este acto administrativo ciertamente tiene la calidad de título.

Sin embargo, la firmeza del acto administrativo es condición para realizar el computo del término **prescriptivo de las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero**, y si en el presente caso, el ejercicio de los recursos impide esa firmeza, forzoso es concluir que dicho termino no puede empezar a correr.

De donde se colige que el trascurso del tiempo por sí sólo, no tiene la virtud de hacer que opere este fenómeno prescriptivo extintivo, pues además resulta necesaria la existencia de un título que estando en firme, preste mérito ejecutivo; lo cual se verifica cuando contiene una obligación clara, expresa y exigible; esto es: la resolución de liquidación.

Con relación al Decreto 351 de 2007, como se ha explicado a lo largo del proceso, debemos indicar que se encuentra derogado por el Artículo 622 del Acuerdo 48 de 2014. Dicha disposición, imponía a los curadores la función de liquidar las obligaciones urbanísticas y la de expedir las cuentas de cobro e incorporarlas en el texto de las licencias urbanísticas, no tuvo aplicación, por encontrarse en contravía de los preceptos nacionales.

Al expedirse la licencia C3-0414-15, estaba vigente el Decreto Nacional 1469 de 2010, el cual, derogó de manera tácita todas las disposiciones que le fueran contrarias, esto es, el artículo 15 del Decreto Municipal 351 de 2007 y, de forma expresa, derogó el Decreto Nacional 564 de 2006, excepto los artículos 122 a 131.

De igual manera, para mayor claridad conceptual, se desestima este cargo con base en que, la obligación que imponía el decreto a los curadores de liquidar las obligaciones urbanísticas y la de expedir las cuentas de cobro e incorporar en el



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 32 -





## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

texto de las licencias urbanísticas, la cuantificación de las obligaciones urbanísticas, riñe con los preceptos nacionales; toda vez que, no es competencia de los alcaldes establecer los requisitos para obtener la licencia ni establecer obligaciones adicionales a los curadores. La competencia para reglamentar estos asuntos es exclusiva de la Ley o del gobierno nacional en uso de sus facultades reglamentarias. En el caso que nos ocupa, es el Congreso a través de la Ley 388 de 1997 y el Presidente de la República, a través de los diferentes Decretos Reglamentarios de esta Ley, las autoridades que han regulado el tema de las licencias urbanísticas y las funciones de los Curadores Urbanos. Por tanto, no podía una autoridad municipal imponer a los curadores obligaciones que no estuvieran previstas en las normas nacionales, ni establecer exigencias en el contenido de la licencia que otorgue el Curador Urbano.

Así las cosas, la Ley 388 de 1997 en su artículo 99 numeral 7, modificado por el artículo 182 del Decreto ley 019 de 2012 establece: “... 7 *El Gobierno nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados...*” (Subraya fuera de texto).

La misma Ley 388 de 1997 establece las funciones del Curador en su artículo 101 modificado por Ley 810 de 2003 en su Artículo 9; y en ellas, no se encuentra la de liquidar obligaciones urbanísticas.

El Presidente de la República en uso de las facultades reglamentarias de la ley 388 de 1997 ha expedido varios decretos en donde reglamenta la función pública de los curadores urbanos.

Así las cosas, no existe fundamento legal que obligue a los Curadores Urbanos a efectuar la liquidación de las Obligaciones Urbanísticas ni a incluir en las mismas la fecha límite de pago, como lo señalaba el Decreto Municipal.

Lo anterior, toda vez que, el Curador Urbano es un particular con funciones públicas, autónomo en sus funciones y no depende jerárquicamente de una autoridad municipal, razón por la cual, el decreto no es vinculante para el Curador Urbano, quien solo está obligado a cumplir con las competencias y funciones que le atribuye la ley y los decretos reglamentarios del Presidente de la República.

Nunca se le dio aplicación al Decreto 351 de 2007, por ir en contravía de normas



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de

Ciencia, Tecnología e Innovación

superiores. Respecto a este asunto, el Consejo de Estado, en Sentencia 02724 de 2017, expresa lo siguiente: “[L]a excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción tiene su fundamento en el artículo 4° de la Constitución Política, según el cual «La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales (...)» y consiste en la posibilidad que tiene cualquier autoridad de inaplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. Así mismo, partiendo de la premisa de que cualquier autoridad debe dar aplicación prevalente a las normas constitucionales sobre cualesquiera otras que resulten contrarias a ellas, de igual manera puede y debe inaplicar disposiciones contenidas en actos administrativos de cualquier índole, cuando contradicen a aquellas otras que les son superiores jerárquicamente (...)”.

Por su parte, indica el artículo 150 de la Constitución que, “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. (...)”

Tal y como lo vimos anteriormente, el Congreso aprobó la Ley 388 de 1997, en la cual, se establece que, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite y, los municipios y distritos, no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados. Ni tampoco, dentro de la misma Ley, se encuentra para los Curadores Urbanos, la función de liquidar obligaciones urbanísticas.

Al ser una función exclusiva del Congreso de la República el expedir, interpretar, reformar, derogar las leyes y expedir códigos, no le es dable a una autoridad administrativa, modificar una Ley, como en el caso del Decreto 351 de 2007, razón por la cual, acudiendo a la excepción de inconstitucionalidad, un servidor público puede inaplicar una norma que va en contravía de disposiciones superiores para salvaguardar el Estado Social de Derecho, la supremacía de la Carta Política y la seguridad jurídica para los administrados.

### **2.3.- EXCEPCIÓN - PERDIDA DE EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR DESAPARICIÓN DE SUS FUNDAMENTOS DE DERECHO:**



Documento Firmado Digitalmente: # 202350069472

- 34 -



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

Lo primero será recordar en términos generales, que una vez emitido el acto administrativo por parte de la autoridad que, por ley está facultada para hacerlo y éste fue notificado en debida forma a los implicados y a terceros interesados, el acto nace a la vida jurídica, y por tanto, tendrá que ser materializado y ejecutado por las autoridades competentes, en aras de que, la voluntad de la administración no sea letra muerta.

Sin embargo, expedido, notificado y en firme un acto administrativo, pueden presentarse fenómenos que afectan su normal eficacia, o la normal eficacia de sus obligaciones. Dichos fenómenos técnicamente son conocidos dentro de nuestra legislación **vigente** como eventos de pérdida de fuerza ejecutoria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 91 de la ley 1437, donde se lee:

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

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

Entonces la pérdida de fuerza ejecutoria está referida específicamente a uno de los atributos del acto administrativo, cual es la ejecutividad del mismo, o para que mejor se entienda, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento, tanto para la administración como para los administrados, en lo que a cada uno le corresponda.

Por eso es que la pérdida de fuerza ejecutoria ocurre de manera excepcional, de conformidad con las causales establecidas actualmente en el artículo 91 de la ley 1437, ya que la regla general es la obligatoriedad de los actos administrativos.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

Ahora, la **causal segunda** del artículo 91 de la ley 1437 de 2011, corresponde a lo que la doctrina denomina “*decaimiento del acto administrativo*”. Debe indicarse que el llamado decaimiento está incluido dentro del género de “*pérdida de fuerza ejecutoria*”.

El Consejo de Estado ha expresado que “*El decaimiento de un acto administrativo se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico*”.

La misma Corporación judicial en Sentencias del 1 de agosto de 1991 y febrero 23 de 1990 sostuvo que el decaimiento del acto administrativo es una forma de extinción del mismo y puede provenir de 1) Derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto; 2) Declaratoria de inexecuibilidad o nulidad en la norma en que se funda; 3) Desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron o motivaron el acto.

Mientras que **la causal tercera** alude a la inercia, inejecución u omisión, inactividad imputable al ente público en los actos operativos tendientes a darle eficacia al acto. Es decir, si la administración no actúa dentro de dicho lapso, deviene una sanción para ésta consistente en: 1) en la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto y 2) la pérdida de competencia.

Luego, la figura del decaimiento es muy distinta de la inejecución del acto dentro del término de cinco años de haberse producido. La primera proviene del acto fundante que le sirve de soporte, es decir, las razones de hecho o derecho; la segunda se funda en la omisión o no materialización del mismo por parte del ente público.

Esta precisión es importante, considerando que el recurrente se ha referido expresamente a la figura del decaimiento que, como vimos responde al fenómeno previsto en el causal 2 del artículo 91 de la Ley 1437, invocando la letra del numeral tercero del mismo artículo, que consagra un fenómeno distinto, con lo cual ha creado una desafortunada confusión.

Más allá de lo cual, importa destacar que ninguna de estas dos manifestaciones concretas del fenómeno jurídico de mayor extensión denominado pérdida de ejecutoriedad, llega a consolidarse en el caso que nos ocupa, con relación al acto impugnado, esto es, la Resolución 202350004278 del 25 de enero de 2023; pues, su firmeza constituye un presupuesto sustancial para verificar posteriormente su pérdida de ejecutoriedad por la materialización de cualquiera de las causales enlistadas en el artículo 91 de la ley 1437.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Sin embargo, la Resolución 202350004278 del 25 de enero de 2023, **NO** está en firme en virtud de los recursos que contra ella se presentaron. Lo que hace improcedente en este momento, la invocación de la figura jurídica de pérdida de ejecutoriedad, por cualquiera de sus causales, como mecanismos de defensa.

Dicho de otra manera, si un acto administrativo no está en firme, entonces no es susceptible de ejecución, y si no alcanzó esta condición, no pudo haberla perdido.

Ahora, en lo que respecta a la pérdida de ejecutoriedad de la Licencia C3-0414-15, el punto es que, para la Subsecretaría de Control Urbanístico, no es posible certificar la materialización de este fenómeno jurídico respecto de la licencia en comento, al tratarse de una facultad reservada para la misma autoridad que profiere el correspondiente acto administrativo.

Efectivamente, el fenómeno de pérdida de ejecutoria, sólo puede ser objeto de declaración general, **en sede administrativa** (sin perjuicio entonces de lo que cabe esperar del control jurisdiccional), ya de manera oficiosa, o porque así solicita el interesado al invocar dicha figura como excepción, en el contexto de la ejecución; pero en todo caso por parte de la autoridad que lo profirió.

Entonces, esta sede no puede certificar la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 202350004278 del 25 de enero de 2023, porque como quedó visto, actualmente no están dados los requisitos para su aplicación; y con relación a la Resolución C3-0414-15, resulta incompetente.

Recordemos lo que ordena el artículo 92 de la Ley 1437 de 2011: **“ARTÍCULO 92. EXCEPCIÓN DE PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD.** Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional”. (Subraya fuera de texto).

#### **2.4. FALTA DE EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIONES URBANÍSTICAS POR CONCEPTO DE ÁREAS DE CESIÓN PÚBLICA:**

Se equivoca el recurrente en su escrito en lo relacionado al ámbito de aplicación del Decreto 2502 de 2019, pues, el párrafo 1° del artículo 4°, indica que, *“Esta disposición también es aplicable a la modificación de licencias expedidas en vigencia de los Acuerdos Municipales 62 de 1999 y 46 de 2006, así como a las*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 37 -



**Alcaldía de Medellín**  
 Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

originadas por instrumentos de planificación complementarios, adoptados bajo dichas normativas". (Subraya fuera de texto).

Aunado a lo anterior, como se explicó en párrafos anteriores, se trata de una norma de carácter procedimental. Lo sustancial no ha sido tocado en lo absoluto, respetando lo ordenado por el Acuerdo 46 de 2006, norma bajo la cual, se expidió la licencia C3-0414-15.

Frente al porcentaje de avance de la obra, debemos indicar que, en la visita realizada el 17 de febrero de 2022, se evidenció lo siguiente:

- Excavación fundaciones al 100%
- Estructura al 100%
- Cubierta al 100%
- Mampostería al 80%

Cód. FO-CONU-005	Formato FO-CONU Acta de Inspección, Seguimiento - Control a Obras en Construcción y Atención PQRS		Alcaldía de Medellín	
Versión. 6				
TIPO DE SOLICITUD (Marque con X la opción)				
PQRS	<input checked="" type="checkbox"/> FERMISO DE ENAJENACIÓN	<input type="checkbox"/> OTRAS SOLICITUDES	¿Cuál?	
SEGUIMIENTO A OBRA	<input checked="" type="checkbox"/> A. DE OCUPACIÓN DE INMUEBLES	<input type="checkbox"/> RADICADO		
DATOS GENERALES DEL PREDIO				
NOMBRE DEL PROYECTO	Calle 50 N° 66-72		FECHA DE VISITA	17/02/2022
DIRECCIÓN	24 R-37		COMUNA	DOYULAS
POLIGONO	Alta Mixtura		BARRIO	Carlos E. Restrepo
CATEGORIA DE USO DEL SUELO			CBML	11111111111111111111
INFORMACION DE CONTACTO				
RESPONSABLE DE OBRA			TELÉFONO	
CORREO ELECTRÓNICO			CELULAR	
INFORMACIÓN REFERENTE A LA RADICACIÓN DE DOCUMENTOS PARA VENTAS PROGRAMAS DE VIVIENDA				
¿EL PROYECTO CUENTA CON SALA DE VENTAS O SE ENCUENTRA EN VENTAS?	SI	NO	N/A	
¿CUENTA CON INSCRIPCIÓN COMO ENAJENADOR?	SI	NO	N/A	
¿EL PROYECTO RADICÓ DOCUMENTOS PARA VENTAS?	SI	NO	N/A	N° Radicado/Venta
¿EL PROYECTO CUENTA CON FIDUCIA?	SI	NO	N/A	¿Cuál?
DATOS DE LA LICENCIA				
¿EL PROYECTO CUENTA CON LICENCIA URBANÍSTICA Y/O ACTO DE RECONOCIMIENTO?	<input checked="" type="checkbox"/>	NO	N/A	
TIPO DE LICENCIA URBANÍSTICA Y/O ACTO DE RECONOCIMIENTO (Marque con X la opción)				
URBANISMO	<input checked="" type="checkbox"/> CONSTRUCCION	<input type="checkbox"/> PARCELACION	<input type="checkbox"/> SUBDIVISION	<input type="checkbox"/> A. RECONOCIMIENTO
MODALIDAD DE LICENCIA	Obra Nueva			
RADICADO DE SOLICITUD	05001-	3-14-0990	FECHA	DÍA / MES / AÑO
RESOLUCION INICIAL	C3-0414-15		FECHA VENCIMIENTO	15 / 09 / 2015
RESOLUCION MODIFICACION			FECHA VENCIMIENTO	DÍA / MES / AÑO
RESOLUCION PRORROGA			FECHA VENCIMIENTO	DÍA / MES / AÑO
RESOLUCION REVALIDACION			FECHA VENCIMIENTO	DÍA / MES / AÑO
¿EL PROYECTO TIENE VALLA INFORMATIVA DE LA SOLICITUD DE LICENCIA?	SI	NO	N/A	
¿EL PROYECTO TIENE VALLA INFORMATIVA DE LA LICENCIA?	SI	NO	N/A	
¿LICENCIA DE CONSTRUCCION EN OBRA?	SI	NO	N/A	
¿PRESENTÓ LOS PLANOS APROBADOS?	SI	NO	N/A	
TITULAR DE LA LICENCIA	Roben David Muñoz Benavides		CC ó NIT	79977665
CONSTRUCTOR (A)			CC ó NIT	
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO (LICENCIA VS VISITA)				
USO DEL PROYECTO (Res. Carr. 52v. 1924)	SEGUN LICENCIA	EN CAMPO	SEGUN LICENCIA	EN CAMPO
N° DE TORRES	2	2	2/2 Torres	2 Torres
ALTURA (Pisos)	3	3		
AREA BRUTA DEL LOTE (m²)	1320,29	1320,29		
AREA TOTAL CONSTRUIDA (m²)	2634,00			
AVANCE DE OBRA		CUMPLIMIENTO PARA CERTIFICADO PERMISO DE OCUPACION		
ACTIVIDAD	% AVANCE	Observaciones	Cumplimiento	SI NO N/A Observaciones
Excavación fundaciones	100%		Red contra incendio	
Estructura	100%		Cerramiento	
Cubierta	100%		Tanques de agua	
Mampostería	80%		Instalacion contadores	
Redes elec. hidro, gas	100%		Shut de basura	
Acabados (obra blanca)	0%		Cuarto de basura	
Fachadas	0%		Lava escobas	
Zonas comunes	0%		Ascensor	
			Otros	

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, se desvirtúa el argumento entregado en el escrito del recurso que indica que, las obras no han superado el 80% de su



Documento Firmado Digitalmente: # 202350069472





desarrollo, por lo tanto, el proceso de compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas debe continuar adelante, razón por la cual, no existe una falsa motivación del acto administrativo liquidatorio, como lo expone el recurrente.

En lo que concierne a la visita, resulta importante aclarar que, ninguna norma ordena que se debe notificar el acta de visita. La misma se incorpora en el expediente y, está disponible para las partes involucradas en el proceso. El acto que da lugar a las obligaciones urbanísticas no es la visita técnica al inmueble, ni el oficio de requerimiento, si no la expedición de la licencia de construcción y su respectiva utilización, como ocurre en este caso.

## **2.5.- FRENTE A LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO:**

Los argumentos expuestos en este acápite son repetitivos y han sido respondidos debidamente en puntos anteriores.

Indica el recurrente que, *“el procedimiento para el cobro de obligaciones urbanísticas de mi poderdante el señor Ruben Dario Muñoz, se debió realizar en el año 2015, por medio procedimiento determinado en la norma vigente para la época, con valores del suelo de dicha anualidad y que por una demora injustificada por parte de la alcaldía de Medellín, dicho procedimiento se reinició en el año 2022, desde cero, con una normativa nueva basada en un acuerdo distinto al original y con valores del suelo exorbitantes”.*

En primer lugar, quien tiene el deber de dar comienzo al proceso de compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas, es el titular de la licencia, tal y como lo ordenan las normas que rigen la materia y que fueron entregadas en párrafos anteriores. Si el señor RUBÉN DARÍO MUÑOZ BENAVIDEZ incumplió con su deber y permitió el paso del tiempo, no se le puede endilgar responsabilidad alguna a la Administración Municipal.

En segundo lugar, la norma aplicada es la correcta, respetando íntegramente lo sustancial, como se ha explicado ampliamente a lo largo del presente texto.

Y, en tercer lugar, probablemente los valores por metro cuadrado a compensar hubieran sido menores si se inicia el proceso en el momento oportuno por quien tenía el deber.

Por su parte, el debido proceso, el mismo ha sido concebido como la garantía constitucional y legal que tiene toda persona en las actuaciones que se le



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

adelanten judicial o administrativamente y se materializa al seguir los procedimientos establecidos para cada caso, so pena de vulnerar dicho derecho, por tanto, las autoridades deberán respetar como mínimo aspectos tales como notificar la apertura de una investigación, permitir el derecho a la defensa, controvertir y solicitar pruebas, presentar recursos, etc.

En cuanto atañe a este despacho, siempre se aplicó la garantía constitucional del debido proceso, en consecuencia el derecho de defensa y contradicción, el cual se define como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley. De igual manera exige de la administración, el acatamiento pleno de la Constitución y Ley en el ejercicio de sus funciones (artículos 6º, 29 y 209 de la Constitución), so pena de desconocer los principios que regulan la actividad administrativa (igualdad, imparcialidad, publicidad, contradicción y moralidad), y vulnerar derechos fundamentales de quienes acceden o son vinculados a las actuaciones de la Administración, y en especial el derecho de acceso a la administración de justicia. De esta manera se puede desprender que el actor si tuvo la oportunidad de controvertir una decisión administrativa una vez conoció el asunto.

Así mismo como lo expresa el doctrinante Santofimio Gamboa<sup>3</sup> en su obra Estudios sobre la reforma del Estatuto Contractual, Ley 1150 de 2007, acerca de los alcances que tiene el debido proceso en la actuación administrativa, incluyendo la contractual así: “[i] ser oído antes de que se tome la decisión; [ii] participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; [iii] ofrecer y producir pruebas; [iv] obtener decisiones fundadas o motivadas; [v] recibir notificaciones oportunas y conforme a la ley; [vi] tener acceso a la información y documentación sobre la actuación; [vii] controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; [viii] obtener asesoría legal; [vii] tener la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas.” (Santofimio Gamboa, 2009).

Para el experto tratadista Santofimio Gamboa<sup>4</sup>, el debido proceso en materia administrativa conlleva el cumplimiento y garantía de una serie de elementos como: “*El ser oído antes de la decisión; participar efectivamente en el proceso*



<sup>3</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, (2009). Estudios sobre la reforma del Estatuto Contractual, Ley 1150 de 2007, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, págs. 80 a 82.

<sup>4</sup> 29SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. (2003). Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, págs. 62 y 69.

Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472





**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

*desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; obtener asesoría legal; posibilidad de intentar mecanismos impugnatorios contras las decisiones administrativas.”* (Santofimio Gamboa, 2003).

El mismo autor también destaca otros aspectos que tienen gran connotación en el tema, como son los relacionados con la aplicación del artículo 29 de la Constitución Política, y los principios de las actuaciones administrativas dispuestos en el artículo 209 constitucional, como son: Los principios de economía; celeridad; eficacia; imparcialidad; publicidad; contradicción; moralidad; presunción de la buena fe; igualdad; participación; resaltando en este aspecto que las autoridades administrativas deberán en todas sus actuaciones incluirlos y aplicarlos, de tal suerte que les aseguren a los administrados un real debido proceso.

El debido proceso es un principio, como hemos visto jurídico-procesal según el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

Es importante que se respete el procedimiento requerido para la aplicación del acto administrativo, permitiendo un equilibrio en las relaciones que se establecen entre la administración y los particulares, en aras de garantizar decisiones de conformidad con el ordenamiento jurídico por parte de la administración.

El debido proceso debe velar por un procedimiento en el que se dé continuamente el derecho de defensa y de contradicción de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa.

De esta forma, el debido proceso en materia administrativa busca en su realización obtener una actuación administrativa justa sin lesionar a determinado particular, razón por la cual, el proceso que se ha aplicado para la expedición de la Resolución recurrida, no se ha visto violentado, puesto que hay que tener en cuenta que, se debe diferenciar el acto determinante de la obligación urbanística, al procedimiento para el cobro, que en nada exonera a los titulares de la licencia o constructores, de hacer el pago por las obligaciones derivadas del licenciamiento que, son las que, determinan el área a liquidar.



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 41 -



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Por último, el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia, faculta a las entidades públicas para regular la utilización del suelo, en defensa del interés común.

En el análisis del expediente, el Despacho no encontró vulneración alguna de dicho principio, debido a que, las actuaciones administrativas se adelantaron de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. El acto administrativo que busca lograr la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas determinadas en la Licencia con Resolución C3-0414-15, se encuentra bien motivado y fundamentado en las normas nacionales y locales que regulan la materia.

## **2.6.- PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA:**

Se equivoca, el recurrente, apoyado en el principio de la confianza legítima, al manifestar que, la administración ha cambiado las reglas procedimentales pre-establecidas.

El principio de la confianza legítima, ha sido definido por el Consejo de Estado en los siguientes términos: *“El principio - regla de confianza legítima se manifiesta en situaciones donde la expectativa de un sujeto por la conducta de otro genera un grado de confianza, sinceridad, seriedad y veracidad, ocasionando una protección legal y constitucional y confiando de buena fe que no varíen las circunstancias que lo rodean, así lo precisó el Consejo de Estado.*

*De igual forma, indicó la corporación que esta figura posee dos caras:*

- *Constituye la materialización del principio de seguridad jurídica en las relaciones del Estado con sus asociados.*
- *Es una consecuencia lógica del principio de buena fe en toda relación jurídica.*

*Además de ello, la Sección Segunda explicó que el primer significado busca otorgar al ciudadano el derecho a prever y ordenar su trayectoria de vida y sus negocios, con un mínimo de estabilidad institucional, en un marco donde no cambian sus circunstancias con relación al Estado.*

*Y el segundo tiene como fin garantizar la confianza que se predica de la fuerza vinculante de la manifestación de la voluntad, y en general de cualquier comportamiento voluntario o involuntario interesado en producir efectos jurídicos entre particulares o entre el Estado y sus asociados.*



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472





## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

*Por otra parte, en relación con la confianza legítima en las relaciones del Estado con los particulares indicó que la aplicación más común es la prohibición en cabeza del Estado de alterar de manera súbita sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue un periodo de transición, advirtió el alto tribunal (C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez)”. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 440123330020130005901(48762014), Sep. 1° de 2016.*

Al administrado no se le han cambiado las reglas de juego y no se ha presentado una inseguridad jurídica o se ha vulnerado el principio de la buena fe. Por el contrario, se buscó para la ciudadanía en general, la expedición de una norma acorde con las circunstancias actuales, con la normatividad que regía la materia y que, pudiera brindarle al ciudadano un procedimiento bajo el amparo del debido proceso y, permitir que, las actuaciones administrativas se adelantaran de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción, por lo tanto, en primer lugar se expidió el Decreto 1152 de 2015 y, luego, el Decreto 2502 de 2019.

Era responsabilidad del titular de la licencia, compensarle a la ciudad las obligaciones urbanísticas porque así lo determina la Ley, tal y como, lo hemos visto a lo largo de este proveído y no, estaba en cabeza del mismo, el hacer suposiciones que no van al caso, para luego, utilizar las mismas como argumento en contra del acto administrativo que se ataca.

Debido a los argumentos entregados a lo largo del presente escrito, no se accederán a las pretensiones plasmadas en el escrito del recurso.

Para concluir, corresponde a la Subsecretaría de Control Urbanístico, adscrita a la Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, atender y decidir sobre el Recurso de Reposición y en subsidio Apelación, interpuesto por el titular de la licencia urbanística con Resolución C3-0414 del 1° de septiembre de 2015. En mérito de lo expuesto y en uso de sus atribuciones legales,

### RESUELVE:

**PRIMERO: NO REPONER** la Resolución 202350004278 del 25 de enero de 2023 y, en consecuencia,

**SEGUNDO: CONFIRMAR** el referido Acto Administrativo, proferido por esta Subsecretaría, por medio de la cual, se realizó la liquidación para el cumplimiento en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de Cesión de Suelo para



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 43 -

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



## Alcaldía de Medellín

Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

zonas verdes, recreacionales y equipamiento y por Construcción de equipamiento.

**TERCERO: CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto de manera subsidiaria, ante la Secretaría de Gestión y Control Territorial, de conformidad con el numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

**CUARTO: NOTIFICAR** el contenido de la presente Resolución, al señor SANTIAGO VÉLEZ RESTREPO, identificado con cédula de ciudadanía 1.036.657.279, y portador de la T.P. 295.212 del C.S. de la J., actuando en nombre y representación del señor RUBÉN DARÍO MUÑOZ BENAVIDES, identificado con cédula de ciudadanía 79.117.665, en la Calle 28 N° 55-28, apto 501 (Bello, Ant), o al correo electrónico autorizado para tal fin: santiagoovelez1701@gmail.com; según lo preceptuado por la Ley 1437 de 2011.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JUAN GUILLERMO AGUIRRE VANEGAS**  
SUBSECRETARIO DE DESPACHO

Copia: Expediente Resolución C3-0414 del 01 de Septiembre del 2015. Archivo Subsecretaría de Control Urbanístico. Edificio Plaza de la Libertad. Piso 8, Torre B. CBML 11010080007.

Elaboró: Néstor Juan Martínez Sánchez Abogado Contratista Subsecretaría de Control Urbanístico	Revisó: Juan Fernando Castillo Madrid Abogado Contratista Especializado Subsecretaría de Control Urbanístico
---	---

## SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL



Documento Firmado  
Digitalmente: # 202350069472

- 44 -