

Señor:

JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MEDELLÍN (REPARTO)

E S D

Ref.: DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE EN CONTRA DE LOS DECRETOS MUNICIPALES 1189 Y 1190 DE 2016

ALBERTO LEON GRISALES RENDON, identificado como aparece al pie de mi firma, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Medellín, actuando en calidad de apoderado judicial del señor WALTER ENRIQUE ALDANA ROMERO en ejercicio de la acción pública de nulidad establecida en el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), respetuosamente solicito que, se declare la nulidad de los decretos municipales 1189 y 1190 de 2016. Por las razones y argumentos que a continuación se señala:

I. PRESUPUESTOS PROCESALES

A. Legitimidad

La presente demanda de nulidad simple se instaura en desarrollo del numeral 1° del Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual, este medio de control es de naturaleza pública, por lo cual todo ciudadano está facultado para solicitar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

B. Oportunidad

Por ser la presente demanda un medio de control de nulidad simple, la misma puede ejercitarse en cualquier tiempo, de conformidad a lo establecido en el literal a) del Artículo 164 del CPACA.

C. Competencia

Los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Medellín son competentes para conocer en primera instancia del presente medio de control, por tratarse de un acto administrativo expedido por una autoridad del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1° del Artículo 155 del CPACA.

De igual forma, los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Medellín son competentes en razón al territorio, de conformidad con el numeral 1° del artículo 156 del mismo código, ya que se trata de un acto administrativo proferido por el la Alcaldía de Medellín, hoy distrito especial de ciencia Tecnología e innovación

D. Procedencia

El acto administrativo acusado de nulidad, fue expedido contrariando las siguientes normas constitucionales y legales que se relacionan a continuación:

B. Leyes y Decretos Ley.

Ley 9 de 1989

Ley 388 de 1987

Decreto Ley 1077 de 2015

Decreto 2729 de 2012

II. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES

A. Demandante

WALTER ENRIQUE ALDANA ROMERO, identificado con CC No 91.436.230, mayor de edad, domiciliado en Medellín, ciudadano colombiano, en ejercicio de la facultad otorgada por el Artículo 137 del CPACA.

B. Demandado

Es demandado el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e innovación, representado por su Alcalde o quien haga sus veces por virtud de acto de delegación, de conformidad con lo establecido en el artículo 159 del CPACA y en el numeral 3° del Artículo 315 de la Constitución Política.

III. ANTECEDENTES FÁCTICOS

El artículo 487 del Acuerdo 48 de 2014, “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín”, hoy Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, corresponde a la Administración Distrital elaborar y adoptar el Mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas — ZGH.

“Artículo 487. Mapa de zonas geoeconómicas homogéneas. Es un mapa construido a partir de las zonas geoeconómicas homogéneas, entendidas como los espacios geográficos determinados a partir de zonas homogéneas físicas con valores unitarios similares en cuanto a su precio, según las condiciones del mercado inmobiliario, con el cual se podrán:

1. Liquidar las obligaciones urbanísticas.
2. Establecer las fórmulas y tasas de convertibilidad para efectos de la venta y transferencia de derechos de construcción y desarrollo.
3. Establecer las fórmulas y tasas de convertibilidad de obligaciones urbanísticas anticipadas y obligaciones urbanísticas de la zona a desarrollar.

Durante los primeros 30 días del año, se actualizarán los valores del suelo de las zonas señaladas en el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas. Parágrafo: Dentro de los seis (6) meses de la entrada en vigencia del presente Acuerdo, la Administración Municipal deberá elaborar el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas.”

En el parágrafo del artículo 487 del Acuerdo 48 de 2014 se establece que, la Administración Municipal debía realizar el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas dentro de los 6

meses siguientes a la entrada en vigencia del acuerdo, el cual entro en vigencia el día 18 de diciembre de 2014, es decir, la Administración tenía plazo hasta el 18 de junio de 2015 para la elaboración del mapa ZGH, y no es sino hasta el 2016 mediante el Decreto Municipal N° 1760 que se adopta el Mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas — ZGH para el Suelo Urbano y para las zonas generadoras de derechos de construcción y desarrollo ubicadas en Suelo Rural del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de que trata el artículo anteriormente mencionado, lo que constituye una nulidad del acto administrativo por falta de competencia, toda vez que la competencia era temporal y el acto se emitió fuera del plazo establecido.

“CPACA - ARTÍCULO 137. Nulidad. (...) 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”.

Los proyectos de desarrollo municipal de infraestructura en Colombia se encuentran regulados en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1987, Decreto 2729 de 2012, entre otras. De conformidad con dichas disposiciones, es una condición para la emisión de actos administrativos generales con vocación de adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para la ejecución de proyectos u obras de utilidad pública o interés social, la realización y publicación del anuncio de proyecto. El artículo 2.2.5.4.1. del Decreto 1077 de 2015 dispone:

“Las (...) entidades competentes para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para la ejecución de proyectos u obras de utilidad pública o interés social, harán el anuncio del respectivo programa, proyecto u obra, mediante acto administrativo de carácter general que deberá publicarse en los términos del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...) Cuando el presente Capítulo se refiera a anuncio de proyecto se entenderá que se refiere al anuncio de programa, proyecto u obra de utilidad pública o interés social.”

El anuncio se hace mediante acto administrativo, donde se define un área de intervención del proyecto a construir, y unos valores comerciales de referencia para franjas de terreno dentro, llamadas zonas geoeconómicas homogéneas o subzonas geoeconómicas homogéneas. El anuncio de proyecto es un acto administrativo reglado específicamente en el Decreto 1077 de 2015, en el cual se establece de manera imperativa los requisitos que debe cumplir el acto para gozar de validez, el artículo 2.2.5.4.3 del Decreto 1077 de 2015, determina que en su contenido, el acto administrativo de anuncio de proyecto, tendrá como mínimo:

“El acto administrativo del anuncio del proyecto tendrá, por lo menos, el siguiente contenido:
1. La descripción del proyecto, programa u obra que constituye el motivo de utilidad pública o interés social y, si es del caso, el instrumento normativo que lo contempla, decreta o aprueba.; 2. La delimitación preliminar mediante coordenadas IGAC en planos a nivel

predial (escala 1:2.000 o 1:5.000) de la zona en la cual se adelantará el proyecto, programa u obra que se anuncia; y, 3. Los avalúos de referencia correspondientes al área descrita en el numeral anterior que obrarán como anexo del acto administrativo de anuncio del proyecto, o indicar la condición que en el evento de no contar con los mencionados avalúos de referencia, la administración deberá ordenar y/o contratar la elaboración de los avalúos de referencia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del acto administrativo de anuncio.”.

Como se establece en el numeral anterior las Entidades territoriales o Empresas Industriales y Comerciales del Estado, deben realizar los avalúos de referencia correspondientes al área descrita, es decir, es menester de la administración que previo al momento de la compra, cuente con los valores de referencia actualizados. La actualización de los valores de referencia es un proceso obligatorio e integral que debe cumplir la administración con los lineamientos de ley, en los que se determina que se debe hacer un estudio de valorización que permita establecer el comportamiento del mercado inmobiliario durante todo el tiempo desde el momento del anuncio. El artículo 2.2.5.4.2. del Decreto 1077 de 2015, establece

“(…) de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, con el anuncio del proyecto se descontará del avalúo comercial de adquisición, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto, programa u obra, salvo aquellos casos en que los propietarios hubieren pagado la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización, según sea del caso. Para el efecto, se elaborarán avalúos de referencia en los cuales se debe tener en cuenta las condiciones físicas, jurídicas y económicas del suelo al momento del anuncio del proyecto, de acuerdo con la normativa vigente (...) el evaluador tendrá en cuenta, el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Valoración Predial (IVP), Índice de Valorización Inmobiliario Urbano y Rural (IVIUR), estudios de mercado y demás información disponible que le permita establecer el comportamiento del mercado inmobiliario.”

La alcaldía de Medellín emitió los Decretos 1189 y 1190 del 9 de agosto de 2016, referentes al “Anuncio de proyecto” del proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80, en los cuales define el área de intervención del proyecto a construir y para el avalúo de referencia utiliza unos valores comerciales de referencia para franjas de terreno, llamadas zonas geoeconómicas homogéneas o subzonas geoeconómicas homogéneas – ZGH. Los Decretos 1189 y 1190 establecen:

“ARTÍCULO 2. El Proyecto anunciado se ejecutará en la zona con delimitación preliminar con las coordenadas IGAC en planos a nivel predial (escala 1:5.000) según el plano anexo, protocolizado en el presente Decreto. Las áreas de intervención para la ejecución del proyecto de infraestructura del Corredor de Transporte de la 80, son de 496, 75 hectáreas con un perímetro de 38.926, 85 metros lineales, excluyendo las áreas que no se requieran para la construcción de la infraestructura y asociados a esta.

ARTÍCULO 3. La Subsecretaría de Catastro elaborará los avalúos de referencia posterior a la expedición del presente Decreto en los términos del parágrafo 1, del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015, los cuales serán adoptados mediante Decreto.

Parágrafo. La Subsecretaría de Catastro podrá optar por utilizar el mapa de zonas geoeconómicas homogéneas, como avalúos de referencia, en los términos del artículo 487 del Acuerdo Municipal 48 de 2014, caso en el cual, el respectivo acto administrativo de adopción del mapa de zonas geoeconómicas homogéneas, equivaldrá al mapa de avalúos de referencia dentro del ámbito territorial del presente Anuncio y solo responderán a los precios del suelo; los demás aspectos, o factores, tales como edificaciones que incidan en el incremento del precio final del inmueble, deberán ser tenidos en cuenta y calculados en el proceso de adquisición de conformidad con lo establecido en la normativa nacional y local vigente.”

La Alcaldía de Medellín NO anexo en los Decretos 1189 y 1190 del 9 de agosto de 2016, referentes al “Anuncio de proyecto” del proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80, los mapas de los predios impactados con el proyecto anunciado, a su vez, aunque determinó linderos, no tuvo en cuenta la totalidad de zonas afectadas a las cuales les es aplicable el instrumento, motivo por el cual se solicitó mediante derecho de petición con radicado No. 202310259121 en el cual se solicitó el soporte de la trazabilidad de los Decretos mencionados, al cual la Alcaldía de Medellín desde la Subsecretaría de Catastro respondió:

“La subsecretaria de Catastro, acusa recibo de su petición de información, relativa al suministro de información que soporte la trazabilidad que tuvieron los Decretos 1189 y 1190 del 9 de agosto de 2016, referentes al “Anuncio de proyecto” del proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80, “Metro de la 80”.

Con base a lo anterior esta subsecretaria verifica que la información solicitada correspondiente a la información de evidencias, que soporte la trazabilidad que tuvieron los decretos en mención para el anuncio del proyecto y sus capas específicas, reposan en la documentación del proyecto en el Departamento Administrativo de Planeación. Por lo tanto no se cuenta con información adicional para la solicitud.”

Posteriormente se presentó el derecho de petición con radicado No. 202310259121 en cual se solicitó nuevamente el soporte de la trazabilidad de los Decretos mencionados, al cual el Departamento Administrativo de Planeación respondió:

“El Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, procede a emitir respuesta a la solicitud allegada a este despacho, según oficio de la referencia y dentro de la cual, requiere el suministro de información relacionada con la trazabilidad que tuvieron los Decretos 1189 y 1190 del 9 de agosto de 2016, referentes al “Anuncio de proyecto” del proyecto “Metro de la 80”. Este Departamento entiende por “trazabilidad”, los soportes técnicos y normativos que sustentan la expedición

de las normas referidas, en tal sentido, se le envían en formato PDF los planos y decretos del anuncio y en formato PDF y formato Shape, las zonas geoeconómicas.”

Contestación a la cual se anexaron los documentos de referencia:

- 1700095524998: Decreto 1189 de agosto de 2016
- 170009524990: Decreto 1760 de noviembre de 2016
- 170009525014: Mapa del sistema de coordenadas que serán intervenidas en el proyecto (Subsanación)

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el mapa es inexacto en cuanto al área de intervención del proyecto, lo cual generó una afectación a predios que no estaban plenamente determinados en las coordenadas y linderos establecidos en el Decreto 1189 de 2016.

Se logró determinar, además, que la administración no realizó debidamente los avalúos de referencia y decidió hacer uso de los establecidos en el Decreto 1760 de 2016 en el cual están establecidos los valores de la Subsecretaría de Catastro, desconociendo lo preceptuado por ley y afectando a la comunidad objeto de los Decretos mencionados, pues para poder establecer el valor de la compra se debe realizar el estudio de valoración de manera integral, atendiendo a todas las variables que determinen el valor del predio, como son, según los artículos 2.2.5.4.4. y 2.2.5.4.5 del Decreto 1077 de 2015:

“ARTÍCULO 2.2.5.4.4. AVALÚOS DE REFERENCIA. Para los efectos del presente decreto se entiende por avalúo de referencia aquel destinado a definir el valor del suelo antes del anuncio del proyecto y que se realizará por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas.

Con el fin de determinar el valor comercial del suelo antes del anuncio del proyecto, el cual servirá de base para identificar los incrementos en el valor del suelo generado por el respectivo anuncio, las entidades públicas competentes solicitarán la elaboración de avalúos de referencia por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente sobre la materia.

La entidad o persona encargada de elaborar los avalúos de referencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 del Decreto Ley número 2150 de 1995 o la norma que lo modifique, complemente o sustituya, establecerá el precio por metro cuadrado del suelo, para las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, que resulten del estudio de valores de la zona donde se adelantará el programa, proyecto u obra, con arreglo a las condiciones físicas, jurídicas, económicas, de mercado inmobiliario y en especial con la normativa vigente al momento del anuncio del proyecto.

El precio de adquisición será igual al valor del avalúo comercial, de conformidad con lo previsto por el artículo 61 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto, los avalúos de referencia no sustituyen la obligación de elaborar los avalúos comerciales para definir el precio de adquisición de los inmuebles.

(Decreto 2729 de 2012, artículo 4o)

ARTÍCULO 2.2.5.4.5. PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DEL MAYOR VALOR GENERADO POR EL ANUNCIO DEL PROYECTO. Para efectos de realizar el cálculo del mayor valor generado por el anuncio del proyecto se deberá adelantar el siguiente procedimiento:

1. Determinar el valor comercial del inmueble bajo las condiciones, físicas, económicas y normativas vigentes a la fecha de elaboración del avalúo comercial, en los términos de la Ley 388 de 1997, y las demás disposiciones vigentes sobre la materia.

2. Actualizar los avalúos de referencia mencionados en el presente Capítulo, tomando en consideración la variación habitual del valor del suelo de acuerdo con el mercado inmobiliario para las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, tomadas en consideración para efectos de la elaboración de los avalúos de referencia a los que se refiere el artículo precedente, dentro del período comprendido entre el anuncio del proyecto y la fecha de elaboración del avalúo comercial de que trata el numeral anterior. Para tal efecto, el evaluador tendrá en cuenta, el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Valoración Predial (IVP), Índice de Valorización Inmobiliario Urbano y Rural (IVIUR), estudios de mercado y demás información disponible que le permita establecer el comportamiento del mercado inmobiliario.

1. Determinar la diferencia entre los avalúos de referencia actualizados de acuerdo al numeral anterior con los valores del suelo fijados en los avalúos comerciales a los que se refiere el numeral 1 del presente artículo. Si el valor del suelo de los avalúos comerciales resulta superior al valor del suelo de los avalúos de referencia actualizados, el mayor valor corresponderá al incremento generado por el anuncio del proyecto.

Identificado el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, se procederá a su descuento del valor comercial del inmueble en los términos definidos por el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y se determinará el precio de adquisición, salvo que el propietario haya pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea el caso, evento en el cual no se descontará el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, para fijar el precio de adquisición.

Parágrafo. Para efectos del presente Capítulo se entenderá por variación habitual del valor del suelo, aquél que se presenta en condiciones normales del mercado inmobiliario sin la actuación de la administración pública que anuncia el proyecto, programa u obra. (Decreto 2729 de 2012, artículo 5)”

El hecho anteriormente mencionado, configura además de una falta clara a los requisitos de un acto administrativo plenamente reglado, una FALSA MOTIVACIÓN, toda vez que los fundamentos del acto no son acordes a la realidad de los hechos que en él se determinan y de aquellos que son consecuencia del mismo, ya que se presentan irregularidades en cuanto a la determinación de las zonas afectadas y a la metodología aplicada por la administración para determinar el valor de los predios, pues no recoge datos como la realidad inmobiliaria de las zonas sobre las que tiene influencia el proyecto y solo tiene en cuenta el valor del metro cuadrado, como se establece en el Parágrafo 2 del Artículo 3 del Decreto 1760 de 2016.

“Parágrafo 2°. Las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero se establecerán a partir de los valores por metro cuadrado de suelo, (de lo cual da cuenta el mapa que se adopta); en tanto que los valores por metro cuadrado de construcción de equipamiento público de que hablan los artículos 303 y siguientes, y 514 y siguientes del Acuerdo Municipal 48 de 2014, se determinarán con base en la tabla que regula el Decreto Municipal N° 1152 de 2015, o la norma que lo modifique, complemente o sustituya, la cual se actualiza durante los primeros treinta (30) días de cada año por parte de la Subsecretaría de Catastro.”

En respuesta al derecho de petición de radicado 202310156025 que tiene por asunto “Derecho de petición en interés general, proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80” la Alcaldía de Medellín expresa:

“Es preciso señalar que tanto el decreto 1189 y 1190 de 2016 adoptan la misma área, solo que este último hace la aclaración que es también para proyectos de renovación”

Lo cual se evidencia en el artículo 6 del decreto 1190 de 2016 el cual establece, que:

“El Director del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, por medio de la Circular 084 del 2 de Agosto de 2015, en uso de las facultades otorgadas en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, realizó la interpretación normativa en lo que tiene que ver con la unificación terminológica de la normativa nacional y el Plan de Ordenamiento Territorial vigente (Acuerdo 48 de 2014), en cuanto al tratamiento de renovación en la modalidad de reactivación y el tratamiento de Consolidación nivel 1 y 2. El tratamiento de renovación urbana es aplicable en suelo urbano bajo la primera de las modalidades de renovación definidas por la norma nacional como redesarrollo. Hacen parte de este anuncio de proyecto algunos sectores con este tratamiento que interceptan al proyecto de Corredor urbano de Transporte de la Avenida 80. El Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, promueve procesos de renovación urbana en tratamientos de consolidación nivel 1 y 2, que en concordancia con el Decreto Nacional, y en el mismo sentido expuesto en la circular antes mencionada, buscan el cambio de las estructuras construidas al interior de los predios con el fin de promover la redensificación y/o densificación de los sectores en que se ubican, conservando la estructura o trazado de los bienes de uso público y estimulando la generación de nuevos elementos arquitectónicos y naturales de los bienes de propiedad privada, tales como: antejardines, fachadas, aislamientos, retrocesos y demás, es en ese sentido que también hacen parte de este anuncio, los lotes de oportunidad para desarrollos inmobiliarios y urbanos localizados en polígonos con tratamientos de consolidación niveles 1 y 2, que interceptan al proyecto de Corredor urbano de Movilidad de la 80.”

Es decir, la administración incluyó un alcance al proyecto como desarrollo inmobiliario, lo que conlleva a que el alcance del aviso de proyecto para este decreto no sea reglado por el Decreto del 1077 de 2015 y debe ceñirse al artículo 2 de la Ley 1469 de 2011, esto debido a que se le debe dar tratamiento de macroproyectos de interés social.

ARTÍCULO 2o. MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL. Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos.

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional deberán atender de forma preferente el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial, y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan los Macroproyectos.

PARÁGRAFO. Los Macroproyectos de interés social nacional podrán localizarse en suelos urbanos, de expansión urbana o rural, según lo previsto en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997. En todo caso, las operaciones urbanas integrales que se adopten por medio de los Macroproyectos de que trata esta ley definirán las condiciones para habilitación urbanística de los predios a los que se les asigne el tratamiento urbanístico de desarrollo o de renovación urbana.”

La Ley 1469 de 2011 establece un procedimiento aún más estricto para el acto administrativo de anuncio de proyecto, en sus artículos 7 y 12 determinan:

“ARTÍCULO 7o. PROCEDIMIENTO DE ANUNCIO, FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS MACROPROYECTOS CATEGORÍA 1. El anuncio, formulación y adopción de los Macroproyectos de Interés Social Nacional a que se refiere el numeral 1 del artículo 4o de la presente ley, se regirá por las siguientes reglas:

1. Anuncio. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio anunciará los Macroproyectos de Interés Social Nacional que se presenten por parte de quienes estén facultados para ello de conformidad con lo previsto en el artículo anterior, siempre y cuando cumplan con las condiciones de viabilidad en los términos que defina el reglamento del Gobierno Nacional. Este anuncio no generará obligación de formular o adoptar el respectivo Macroproyecto por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ni obligará a la Administración a presentar oferta de compra sobre los bienes objeto del mismo (...)”

“ARTÍCULO 12. ANUNCIO DE LOS MACROPROYECTOS. El anuncio de los Macroproyectos de Interés Social Nacional de que tratan el numeral 1 del artículo 7o y el numeral 1 del artículo 8o de la presente ley, deberá publicarse en el Diario Oficial, gaceta o registro municipal o distrital, o en el medio oficial idóneo del respectivo municipio o distrito o en un diario de amplia circulación en el municipio o distrito cuando carezcan de los anteriores medios de publicidad.

PARÁGRAFO 1o. El acto administrativo que contiene el anuncio del Macroproyecto se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de todos los predios que forman parte del área anunciada. Esta medida podrá estar exenta del pago por derechos de registro.

PARÁGRAFO 2o. Los efectos del anuncio cesarán y, por consiguiente, el Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio adelantará los trámites para cancelar la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria (i) sobre los predios del área anunciada cuando se archive la iniciativa de Macroproyecto mediante acto administrativo; o (ii) sobre los predios que se encuentren excluidos del área de planificación según lo determine la resolución de adopción del respectivo Macroproyecto (...)"

Procedimientos que tampoco fueron llevados a cabo por la administración municipal, pues, los decretos fueron desarrollados exclusivamente bajo lo establecido en el Decreto 1077 de 2015.

El anuncio de proyecto anteriormente mencionado tiene efectos directos sobre los avalúos de los predios afectados con el mismo, sin embargo solo hasta el año 2022 comenzó la gestión de los mismos por parte de la Administración, es decir, entre el año 2016 que se expidieron los anuncios de proyecto en los Decretos 1189 y 1190 y el año 2022 que se realizó el proceso para determinar la entidad evaluadora, la administración no había realizado ningún acto tendiente a ejecutar los actos administrativos de anuncio de proyecto, razón por la cual, además de la pretendida nulidad de los actos administrativos fundada en los hechos anteriormente mencionados, da lugar al decaimiento de los actos pues estos presentan pérdida de ejecutoria por la inactividad de la administración. Tal como se establece en el Artículo 91 de la ley 1437 de 2011:

“ARTÍCULO 91. 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:

(...) 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.”

Contrario a la normativa a la cual debe ceñirse y que ha sido transcrita, las normas cuya declaratoria de nulidad se demanda, pretenden congelar el valor de los precios de los predios que serán afectados con el proyecto que se anuncia, aun cuando en su aviso de proyecto no se cumplió a cabalidad con el requisito del mapa de las zonas impactadas con el proyecto futuro y con el cual posteriormente se estableció un valor de descuento menor a los dueños de dichos predios, pues no se realizó en debida forma la actualización de los avalúos de referencia. A continuación, se desarrolla el concepto de la violación.

IV. CONCEPTO Y FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA.

El Decreto 1760 de noviembre de 2016 fue expedido por la Alcaldía de Medellín, la cual para el momento ya no era competente, pues en el parágrafo del artículo 487 del Acuerdo 48 de 2014 se le otorga solo competencia TEMPORAL a la administración municipal para

emitir este acto administrativo, fuera del término establecido que era de 6 meses posteriores a la entrada en vigencia del Acuerdo, la competencia le corresponde, según el artículo 2.2.5.1.5. del Decreto 1077 de 2015 al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, los catastros descentralizados, o los peritos privados inscritos en Lonjas de Propiedad Raíz o instituciones análogas, y serán estos quienes emitirán el acto administrativo correspondiente el cual debe ser acogido posteriormente por las entidades interesadas.

En efecto, la norma objeto de la presente demanda de nulidad, consagra lo siguiente:

“DECRETO 1760 DE 2016 (noviembre 16) Gaceta Oficial No. 4411. 24 de noviembre de 2016, ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Por medio del cual se adopta el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas -ZGH- para Suelo Urbano y para las Zonas Generadoras de derechos de construcción y desarrollo ubicadas en Suelo Rural del municipio de Medellín y se asigna una función.”

El acto administrativo cuya nulidad se persigue, pretende dar efectos al mapa de Zona Geoeconómicas Homogéneas adoptado por la Alcaldía de Medellín, el cual rige a partir del 17 de noviembre de 2016.

En este punto, vale la pena recordar que, por medio del Decreto en cuestión se establecen las ZGH que permiten el tema de los avalúos para compra de predios por parte del Estado y cualquier error en las mismas genera directamente afectación a los particulares titulares del dominio de los predios objeto de la afectación de los proyectos públicos de infraestructura.

Es menester que por el impacto en los particulares que tiene el Decreto objeto de la nulidad, este sea sometido a un estudio de validez por la falta de competencia de la autoridad que lo expidió, se reitera que la competencia otorgada por el Acuerdo 48 de 2014 fue otorgada solo por 6 meses y el Decreto en cuestión fue expedido solo hasta el 2016, configurando una extralimitación a la competencia temporal otorgada, por lo cual se debe tener presente qué, el vicio de falta de competencia esta contemplado en el artículo 84 del CCA como causal de nulidad de los actos, de la siguiente manera: “Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes...” la competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función, razón por la cual la doctrina ha entendido que la incompetencia o falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma si estar facultado legalmente para ello. En otras palabras, dicho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva, esto es, por fuera de las atribuciones que el ordenamiento jurídico ha otorgado”.

NULIDAD DE LOS DECRETOS 1189 Y 1190 DEL 2016, POR VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 2.2.5.4.3, DEL DECRETO 1077 DE 2015 Y LOS ARTICULOS 7 Y 12 DE LA LEY 1469 DE 2011 POR NO CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO REGLADO COMO LO ES EL ANUNCIO DE PROYECTO.

El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, que produce efectos jurídicos, es decir, la Administración Pública desarrolla su actividad con sujeción a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Los actos administrativos reglados son aquellos que están preceptuados por normas legales determinan con precisión lo que deben hacer los órganos de la Administración, dada una situación de hecho correspondiente, con el cumplimiento estricto de requisitos taxativos consignados en ellas, es decir, en ejercicio de la potestad reglada hay una mera aplicación obligada de la norma.

Respecto a los anuncios de proyecto, que son la esencia de los Decretos objeto de nulidad, están regulados dentro de las leyes 1077 de 2015 y la Ley 1469 de 2011, como se expuso en la motivación de la demanda.

Respecto al Decreto 1189 de 2016 debía ceñirse al procedimiento establecido en la Ley 1077 de 2015, que establece los requisitos del anuncio de proyecto y que en el numeral segundo del artículo 2.2.5.4.3, expresa que es una obligación de la administración para la expedición del acto contar con la delimitación exacta de las zonas afectadas con el proyecto objeto del anuncio.

“El acto administrativo del anuncio del proyecto tendrá, por lo menos, el siguiente contenido: (...); 2. La delimitación preliminar mediante coordenadas IGAC en planos a nivel predial (escala 1:2.000 o 1:5.000) de la zona en la cual se adelantará el proyecto, programa u obra que se anunció”

En este caso en particular se evidencia que, la administración no cumplió con el requisito establecido en la norma anteriormente mencionada pues no anexó el mapa de los predios impactados con el proyecto anunciado, requisito que fue subsanado posteriormente, a su vez, aunque determinó linderos, no tuvo en cuenta la totalidad de zonas afectadas a las cuales les es aplicable el instrumento, lo cual, a su vez, configura un incumplimiento del requisito establecido, lo que grosso modo configura una falsa motivación.

A su vez, el Decreto 1190 de 2016, dio al anuncio el alcance de proyecto como desarrollo inmobiliario, configurándose entonces como un macroproyecto de interés social, lo que indica que, el acto no debía fundarse en los requisitos de la ley 1077 de 2015 sino en los estrictos requisitos de la ley 1469 de 2011 como se expresó en la motivación de esta demanda, a lo cual la administración hizo caso omiso y fundó el acto en los requisitos de una ley más flexible, como se evidencia en los numerales 7 y 8 como motivación del Decreto mencionado:

“7. El artículo 2.2.5.4.1 del Decreto 1077 de 2015 que compiló el artículo 1 del Decreto 2729 de 2012 “Por el cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social”, señala que: “(...) las entidades competentes para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para la ejecución de proyectos u obras de utilidad pública o interés social, harán el anuncio del respectivo programa, proyecto u obra, mediante acto administrativo de carácter general que deberá publicarse en los términos del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

8. De conformidad con el artículo 2.2.5.4.4 del Decreto 1077 de 2015 que compiló el artículo 4 del Decreto 2729 de 2012; se entiende por avalúo de referencia aquel destinado a definir el valor del suelo antes del anuncio del proyecto y que se realizará por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas.”

Es evidente entonces qué, frente al desconocimiento de ley superior y los criterios que en ellas se establece para la expedición de los anuncios de proyecto de los procesos de megaproyectos de infraestructura de interés social, la administración expidió un acto viciado de nulidad por falta de motivación, pues desconoce criterios de legalidad.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha señalado lo siguiente: "La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción".

NULIDAD DEL DECRETO 17690 DE 2016 POR VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2.2.5.4.4. Y 2.2.5.4.5 DEL DECRETO 1077 POR NO REALIZAR EN DEBIDA FORMA LA ACTUALIZACIÓN DE LOS AVALUÓS DE REFERENCIA Y, EN CONSECUENCIA, NO

ESTABLECER BAJO LOS TERMINOS DE LEY EL VALOR DEL DESCUENTO CORRESPONDIENTE A CADA PREDIO.

El artículo 58 de la Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada y, por lo tanto, sometió al legislador a la expedición de un procedimiento especial para la expropiación.

Así, de acuerdo con lo normado en la Ley 388 de 1997 se tiene que, si bien la administración puede adelantar la expropiación por motivos de utilidad pública, lo cierto es que no puede incumplir un procedimiento regulado expresamente en la ley.

La Ley 388 de 1997 le impone a la administración la obligación de obtener el precio del inmueble con base en el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y en la normatividad vigente al momento de la oferta de compra, con la salvedad de que al valor obtenido se le descuenta la plusvalía generada con el anuncio del proyecto.

El Decreto 2729 de 2012 establece que los avalúos de referencia son aquellos destinados a definir el valor del suelo antes del anuncio del proyecto y que se realizará por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas.

La Alcaldía de Medellín adopta mediante el Decreto 1760 de 2016 las zonas geoeconómicas homogéneas y los avalúos de referencia, desconociendo todos los criterios a tener en cuenta para los mismos, trasladando a los afectados una carga que no les impone la ley, consistente en la acreditación de cualquier valor que supere el monto del avalúo propuesto anulando así la responsabilidad de la administración de obtener un avalúo integro al momento de realizar la oferta de compra del predio. Los Decretos 1189 y 1190 en concordancia con el Parágrafo 2 del Artículo 3 del Decreto 1760 de 2016, presentan irregularidades en cuanto a la determinación de las zonas afectadas y a la metodología aplicada por la administración para determinar el valor de los predios, pues no recoge datos como la realidad inmobiliaria de las zonas sobre las que tiene influencia el proyecto y solo tiene en cuenta el valor del metro cuadrado, pues, los valores de las ZGH calculados por catastro no corresponden ni a valores comerciales, ni a valores que permitan calcular el impuesto predial.

Debía realizar la administración un estudio complejo y riguroso que dé cuenta de la realidad inmobiliaria del sector donde se hará la intervención. Como lo describe el 2.2.5.4.4. y 2.2.5.4.5 del Decreto 1077 de 2015 establecen qué “... el evaluador tendrá en cuenta, el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Valoración Predial (IVP), Índice de Valorización Inmobiliario Urbano y Rural (IVIUR), estudios de mercado y demás información disponible que le permita establecer el comportamiento del mercado inmobiliario.”.

De mínimo 7 variables que se deben tener en cuenta como exige la normativa, solo se tuvieron en cuenta 3, como se señala a continuación:

Un avalúo comercial de la tierra, cuando se hace la oferta. (En este caso, noviembre de 2019).

Un avalúo de referencia, cuando se hace el anuncio del proyecto. (En este caso 2016).

IVP (el Índice de Valoración Predial)

Dejando por fuera variables como:

IPC (Índice de Precios al Consumidor)

IVIUR (Índice de Valorización Inmobiliario Urbano y Rural)

Estudios de mercado

Demás información disponible que le permita establecer el comportamiento del mercado inmobiliario.

Se evidencia entonces que la administración no realizó un estudio serio, razonable o adecuado, sino que el mismo fue bastante insuficiente pues incumplió con la metodología que debe aplicarse para la fijación de los avalúos de los predios objeto del proyecto, es por eso entonces que los actos administrativos demandados no motivaron de manera adecuada o suficiente el porcentaje para fijar el valor de compra o avalúo de referencia dando lugar a perjuicios a la comunidad impactada por los anuncios de proyecto.

NULIDAD POR DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE LOS DECRETOS 1189 Y 1190 DE 2016 POR INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

El decaimiento de los actos administrativos es una figura en virtud de la cual se predica que estos, a pesar de no haber sido anulados por sentencia judicial, pierden su fuerza ejecutoria.

En el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 91. 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:

(...) 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.”

Los Decretos 1189 y 1190 entraron en vigencia en Agosto de 2016, anuncios que tienen como objeto impactar el avalúo de los predios pertenecientes a la zona donde se desarrollará el concepto, sin embargo no es sino hasta el 2022 que el Metro de Medellín adjudicó el contrato para el avalúo de predios necesarios para construir el futuro Metro de la 80, La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia fue seleccionada, tras un proceso de invitación abierta, liderado por la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-, para realizar los avalúos, mediante el contrato IP29 de 2022, suscrito entre el Metro de la 80 y la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, este último procedera a determinar los valores a

pagar por las compras y las indemnizaciones a las que tienen derecho los habitantes y comerciantes intervenidos de las siete comunas de Medellín con influencia directa del Metro de la 80, es decir, para el año en que la administración comienza a ejecutar efectivamente actos tendientes al cumplimiento del objeto de los respectivos decretos, estos ya habían perdido fuerza de ejecutoria.

V. PETICIÓN

Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicito al Honorable Juez del Circuito declarar la nulidad de los decretos 1189, 1190 y 1760 de 2016 expedidos por la Alcaldía de Medellín, hoy distrito especial de ciencia tecnología e innovación.

Así pues, al declarar la nulidad de los decretos 1189, 1190 y 1760 de 2016, solicitamos indicar de forma precisa la cesación de los efectos de los anuncios de proyecto y en consecuencia detener el proceso avaluador de los predios de las zonas afectadas por los mismos como efecto directo de la declaratoria de nulidad de los actos acusados.

VI. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE MEDIDA CAUTELAR.

En virtud de los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011, en relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia

Para que esta proceda, el artículo 231 de la ley en mención contempla los siguientes requisitos:

“Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Así las cosas, conforme a lo preceptuado por los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo o Contencioso Administrativo y conforme a lo evidenciado en la motivación de esta demanda, en esta oportunidad nos permitimos solicitar se decrete, como medida cautelar, la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de la misma

VII. ANEXOS

Se adjunta a esta demanda como anexo:

- A. Poder para actuar
- B. Decreto 1189 de 2016
- C. Decreto 1190 de 2016
- D. Respuesta a Derecho de Petición.

E. Constancia de envió al demandado y a la agencia nacional de defensa jurídica del Estado.

VIII. NOTIFICACIONES

El accionante recibirá notificaciones a través de los correos electrónicos ceo@integridadpublica.org.

El accionado recibirá notificaciones en el correo electrónico notimedellin.oralidad@medellin.gov.co

La Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado en el correo electrónico procesosterritoriales@defensajuridica.gov.co



ALBERTO LEON GRISALES RENDON
CC 71314088
TP 152505 DEL C.S. DE LA J.

