



RESOLUCIÓN NÚMERO 202450012411 DE 26/02/2024

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

La Subsecretaría de Control Urbanístico del Distrito de Medellín, en uso de sus atribuciones legales, en especial, las conferidas en la Ley 388 de 1997, el Acuerdo Municipal 48 del 2014, el Decreto Municipal 883 de 2015 artículos 345 y 346, y el Decreto Municipal 2502 del 2019, y el Decreto 0242 del 2021, y,

CONSIDERANDO QUE

1. La señora FLOR ANGELA ARDILA GÓMEZ, identificada con cédula de ciudadanía N°43.494.397, actuando en nombre propio el pasado 12 de julio del 2023, a través del radicado 202310224755 interpuso Recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra la Resolución 202350046115 del 8 de Junio del 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 C1-0240-15 del 10 de marzo del 2015.
2. Mediante la Resolución C1-0240-15 del 10 de marzo del 2015, emitida por la Curaduría Urbana Primera de Medellín, se otorgó LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN LA MODALIDAD DE ADECUACIÓN Y MODIFICACIÓN para el predio localizado en la dirección CL 69 47 33/35 (201,202,203) parqueadero CL 69 47 29/31, que presenta una licencia anterior C1-VP-1-4555-13 identificado con folio de matrícula inmobiliaria 01N-438914 y Polígono Z1-RED-1, en la cual, se establecieron las obligaciones urbanísticas, por Suelo a ceder para zonas verdes recreacionales y equipamiento en **42,96 m²**, y por construcción de equipamiento en **4,00 m²**.
3. En cumplimiento de lo establecido en el Decreto Municipal 2502 del 2019, se realizó visita el día 28 de enero del 2021, al inmueble localizado en la Calle 69N°47-33/35/29/31 tal y como consta en el acta de visita, verificando la existencia de la edificación licenciada.



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

4. Se efectuó requerimiento 202230312824 el día 25 de julio del 2022, a la señora FLOR ANGELA ARDILA GÓMEZ, identificada con cédula de ciudadanía N°43.494.397, en calidad de titular de la licencia urbanística otorgada según Resolución C1-0240 del 10 de marzo de 2015, y fue notificado personalmente el día 12 de septiembre de 2022.
5. Mediante Resolución 202350046115 del 8 de Junio del 2023, la cual fue notificada personalmente a la señora FLOR ANGELA ARDILA GÓMEZ, identificada con cédula de ciudadanía N°43.494.397 el día 27 de junio de 2023, se liquidó el monto de las obligaciones urbanísticas establecidas en la Resolución C1-0240 del 10 de marzo de 2015, correspondientes a cesión de suelo para zonas verdes, recreacionales y equipamientos en **42,96m²**, y de Construcción de Equipamientos en **4,00 m²**, 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 202350013950 del 17 de Febrero del 2023, 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 202350013954 del 17 de Febrero del 2023, 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. La señora FLOR ANGELA ARDILA GÓMEZ, identificada con cédula de ciudadanía N°43.494.397, actuando en nombre propio a través del radicado 202310224755 interpuso Recurso de reposición y en subsidio de apelación, solicitando declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia de construcción –obligaciones urbanísticas- C1 0240-15 del 10 de marzo de 2015; en segundo lugar solicita declarar la nulidad y falsa motivación por cumplida la condición resolutoria y pérdida de vigencia; en tercer lugar



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411

- 2 -



solicita la revisión y compulsa de copias del escrito a los entes de control; en cuarto lugar solicita la revocatoria directa de la resolución.

ARGUMENTOS PARA TENER EN CUENTA AL MOMENTO DE LA DECISIÓN

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

La recurrente centra su inconformidad señalando que se le está exhortando a cumplir con unas obligaciones que ya se encuentran cumplidas y con pérdida de vigencia. Plantea una pérdida de fuerza ejecutoria del acto, señalando que la licencia de construcción quedó en firme el año 2020, con todo y sus prorrogas; que la construcción se realizó hace más de 8 años, por lo que no entiende el motivo para que pasados 8 años se le hagan los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones urbanísticas. En suma: indica que la licencia de construcción se encuentra ejecutoriada, cumplida la resolución de la licencia y que existe una pérdida de vigencia de la licencia de construcción.

Agrega que lo que la administración municipal pretende revivir al mundo jurídico condiciones ejecutadas y caducadas de la licencia de construcción urbanística.

Plantea que dichas licencias no pueden perdurar en el tiempo de manera indefinida, que tienen una temporalidad y que por tal motivo existe una pérdida de fuerza ejecutoria, y que esta pérdida operó desde el año 2020.

Frente al planteamiento expuesto por la recurrente es importante aclararle a la recurrente que, es en la licencia de construcción¹, donde se indica el tipo de obligación a compensar, por parte de su titular², por lo que se puede colegir que, se trata de un acto administrativo de carácter particular y concreto que por sí solo, no presta mérito ejecutivo, puesto que, además de requerir la efectiva utilización de esa Licencia mediante la construcción, para la compensación en dinero de estas, se requiere para su cobro, de la constitución de un título que preste mérito ejecutivo en donde conste la obligación, clara, expresa y exigible con la posibilidad de recurrirse y quedar entonces ejecutoriado el acto, mismo que, a la fecha, se encuentra en trámite de ejecutoriedad; por lo tanto, no es posible hablar de la prescripción de un acto que no ha nacido a la vida jurídica.

En otras palabras, Teniendo en cuenta que la licencia contempla un término de

¹ Artículo 2.2.6.1.4.5 Decreto 1077 de 2015

² Artículo 60 del Decreto Ley 2150 de 1995





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

vigencia y que dicho término puede ser prorrogado, es evidente que las obligaciones urbanísticas no surgen al momento de concederse la licencia, sino que nacen a la vida jurídica al momento de ejecutarse las obras para las cuales se fue autorizado en la licencia. De acuerdo con ello, el término de prescripción para el cobro de las obligaciones debe contarse a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo que realiza la correspondiente liquidación de las obligaciones urbanísticas, en tanto es a partir de éste que se tiene certeza del valor a compensar.

Así las cosas, no se comparten los argumentos señalados por la parte recurrente, consistente en que el término para el cobro de las obligaciones urbanísticas, es equivalente al plazo de la licencia otorgada, en la medida que los el término con que cuenta la entidad para hacer efectiva la obligación solo deben contarse a partir de que se realice el hecho material que fue objeto de licenciamiento, esto es, que se realice la construcción (en la modalidad autorizada y durante la vigencia del término concedido). Solo cuando termine dicha vigencia es que la administración podrá entrar a realizar los procedimientos tendientes a verificar el cumplimiento de la obligación urbanística. Hacerlo antes sería desconocer que el titular de la licencia cuenta con el tiempo de vigencia de la licencia, para realizar la construcción, así como con las prórrogas, en caso de solicitarlas, o incluso puede desistir de la solicitud de licencia o renunciar a la misma.

Frente a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, se debe recordar que, el acto administrativo se encuentra sustancialmente comprometido en propósitos teleológicos de interés general y, por lo tanto, la fuerza ejecutoria del mismo, está sujeta a requisitos tales como, la existencia del acto administrativo y que, ese acto sea perfecto; que tenga condiciones de exigibilidad o producir efectos jurídicos y que, ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo obedece voluntariamente.

Entendemos la eficacia, como la aptitud que adquiere el Acto Administrativo para que legitime toda actividad formal o práctica, sea por parte de quien lo expidió o del interesado o beneficiado por este, para su cumplimiento. Esa aptitud resulta de una serie de condiciones o supuestos inherentes y posteriores a su nacimiento, tales como, la presunción de legalidad o de legitimidad, la publicidad y la firmeza del mismo. En virtud de tales requisitos, el acto administrativo adquiere toda su potencialidad y capacidad de servir o cumplir las distintas facetas de su utilidad y función dentro del quehacer del Estado, de su carácter de medio para la realización de los cometidos del Estado. A estos efectos, se entiende como lo que



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411

- 4 -



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

lo hace imperativo para la autoridad y para los afectados o interesados, e implica que el acto administrativo es ya una definición de una situación jurídica, declarando el derecho o imponiendo una obligación y que, por ello, una vez en firme, se ha agotado o clausurado la correspondiente actividad estatal de cognición sobre la cuestión jurídica de que trata, quedando para surtirse, la consiguiente fase ejecutiva de lo declarado.

La ejecutoriedad, es la consecuencia de la ejecutividad de los Actos Administrativos y se entiende como la posibilidad que tiene la Administración de que sus actos en firme, respecto de los administrados, puedan ser ejecutados de manera forzosa o coactiva, es decir, sin tener que recurrir a ninguna otra autoridad del Estado, en caso de que, el destinatario de un acto, no cumpla la obligación que le ha sido impuesta, ya que, el acto se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y, por lo tanto, es obligatorio para el administrado y para la misma administración, por la presunción de legalidad.

En conclusión, la fuerza ejecutoria de los actos administrativos a que se refiere la peticionaria, no es otra pues, que, la capacidad de que goza la Administración para hacer cumplir por sí misma, sus propios actos; es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma Administración.

La Norma vigente contemplada en el Artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala la figura de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo así:

“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: 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.”

Esta figura jurídica se refiere a la pérdida de fuerza respecto de su eficacia, cuando sus fundamentos de hecho o de derecho, igualmente, desaparecen; y son



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411

- 5 -

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

estas circunstancias, totalmente determinantes para que el acto administrativo se extinga como tal; el acto también pierde fuerza ejecutoria, cuando ha sido objeto de una declaración de nulidad, revocado o retirado. Estas expresiones corresponden a la causal de pérdida de fuerza ejecutoria; esto es, agotamiento de la vigencia del acto administrativo. También, se presentaría cuando el acto está sometido a un término de observancia o al cumplimiento de una situación o actuación específica, que, una vez consumada, implica el agotamiento de la decisión; sin embargo, estos casos no aplican a las circunstancias acá dirimidas, toda vez que, como se estableció anteriormente, si bien, en la licencia se expone que, la misma quedó ejecutoriada el 07 de abril de 2015 y que, por tanto, su vigencia iba hasta el 7 de abril de 2017, no puede olvidarse que, la figura jurídica solicitada (pérdida ejecutoriedad por decaimiento del acto administrativo al desaparecer su fundamento de hecho o de derecho y el paso del tiempo) opera en la práctica, frente a actos que, no se han ejecutado o frente a los que se ejecutan en forma recurrente, continua o a futuro y no frente a aquellos cuya ejecución fue instantánea, es decir, ocurrió en un momento dado y cuya situación quedó consolidada por no haber sido cuestionada administrativa y/o judicialmente en término oportuno.

Así las cosas, se recuerda que el reconocimiento de una obra existente es inmediato, y que, para el cumplimiento efectivo de las obligaciones urbanísticas el Municipio no tiene que realizar actos previos para el cobro de las mismas, sino que, es deber del titular del acto de declaratoria de reconocimiento solicitar la liquidación del valor a que correspondan los metros cuadrados indicados por el Curador Urbano en la Resolución, de acuerdo con el aprovechamiento efectivo de la construcción; por tanto, la carga del cumplimiento es del constructor y no del ente Municipal; mismo que, una vez prevé que ha transcurrido el tiempo de vigencia de la Licencia y la prórroga si es del caso, debe esperar máximo un término de 6 meses más, señalado en la normativa municipal, para que, el titular expida el certificado de permiso de ocupación, acto seguido, podrá el Municipio presumir la existencia de la edificación; de no realizarse este proceso, el Municipio de oficio o a petición de parte procede a realizar los actos que le permitan emitir un acto administrativo de carácter particular y concreto que presta mérito ejecutivo, donde la obligación queda clara, expresa y exigible, a través de una Resolución expedida por esta Subsecretaría, dando cumplimiento al debido proceso y a la normatividad tanto Nacional como Municipal, pues es bien sabido



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411

- 6 -

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, para el cobro de una obligación, se hace necesario contar con un título valor o un documento que haga sus veces, es decir, que preste mérito ejecutivo.

Por todos los argumentos anteriormente expuestos, esta Subsecretaría no está de acuerdo con las apreciaciones realizadas por el recurrente, ya que como se explicó, no nos encontramos frente a las presuntas violaciones de derechos como lo quiere hacer ver la titular.

Por otra parte, con respecto a la falsa motivación:

Es de la mayor relevancia hacer notar que en rigor, una falsa motivación materializa también una violación al derecho fundamental del debido proceso, tal como lo ha decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Es de esta manera, porque los motivos de un acto administrativo constituyen uno de sus fundamentos de legalidad, a tal punto que cuando se demuestra que estas razones que se expresan en el acto, como fuente del mismo, no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida, llamado falsa motivación.

La falsa motivación entonces, constituye en un vicio del acto administrativo, de aquellos que a partir de lo dispuesto por el artículo 137 de la ley 1437, se categoriza como vicio material.

En este punto el despacho considera saludable referirse a la jurisprudencia del Consejo de Estado, para hacer una precisión conceptual respecto de la **falsa motivación**, así:

(...) para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente" (...) (Sentencia del ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Rad. No.: 25000 2324 000 2005 01532 01. Dentro de la cual se cita la Sentencia del 22 de enero de 2015. M.P.: María Claudia Rojas Lasso. Rad.: 2008 0038201).



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411

- 7 -



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Luego, en términos generales podemos decir que la "falsa motivación" supone que sí hubo motivación, pero ésta no corresponde a los hechos, bien sea porque se decide en función de hechos que no estuvieron debidamente probados, o se omitió la consideración de los demostrados, y se adopta una decisión que, de haberlos consultado sería sustancialmente diferente.

Así las cosas, para el caso que nos ocupa, existe la Resolución C1-0240-15 del 10 de marzo del 2015, emitida por la Curaduría Urbana Primera de Medellín, a la señora **FLOR ANGELA ARDILA GÓMEZ, identificada con cédula de ciudadanía N°43.494.397**, en la cual, se establecieron las obligaciones urbanísticas, por Suelo a ceder para zonas verdes recreacionales y equipamiento en 42,96 m², y por construcción de equipamiento en 4,00 m², motivo por el cual, no se ha incurrido en falsa motivación del Acto que dio lugar a la liquidación en dinero de las Obligaciones Urbanísticas, a través de la Resolución 202350046115 del 08 de junio del 2023.

Lo cierto es que tal apreciación de la falsa motivación es incorrecta, porque si bien es cierto, la Licencia o Acto de reconocimiento necesariamente debe considerarse dentro de la actuación administrativa, al ser el acto que indica el tipo de obligación a compensar por parte de su titular; se tiene que por sí sola resulta insuficiente para causar obligaciones urbanísticas, es necesario que se haya hecho uso efectivo de la misma, como quedó demostrado en la visita técnica realizada el día 15 de octubre de 2020.

Entonces acreditada como está la expedición de la licencia de construcción según Resolución C1-0240-15 del 10 de marzo del 2015, y su efectiva utilización, se dio inicio al procedimiento para la efectiva compensación de las obligaciones urbanísticas en ella determinada.

Por último, no es clara la solicitud de la recurrente, relativo al tema de la nulidad, pues como quedó resuelto en párrafos precedentes no ha existido falsa motivación en la realización de la Resolución hoy recurrida.

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 C1-0240-15 del 10 de marzo del 2015. En mérito de lo expuesto y en uso de sus atribuciones legales



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411

- 8 -



RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: NO REPONER la Resolución 202350046115 del 08 de Junio del 2023, y, en consecuencia,

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR el referido Acto Administrativo, proferido por esta Subsecretaría, por medio de la cual, se realizó la liquidación para la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de Cesión de Suelo para zonas verdes, recreacionales y equipamiento y de Construcción de equipamiento.

ARTÍCULO 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.

ARTICULO CUARTO: Notificar el contenido de la presente Resolución a la señora FLOR ANGELA ARDILA GÓMEZ, identificada con cédula de ciudadanía N°43.494.397, quien actúa en nombre y representación propia, en la Calle 69-47-33, de la ciudad de Medellín, según lo preceptuado por la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ALBERTO TRUJILLO VERGARA
SUBSECRETARIO DE DESPACHO

Copia: Expediente Resolución C1-0240-15 del 10 de marzo del 2015. Archivo Subsecretaría de Control Urbanístico. Edificio Plaza de la Libertad. Piso 8, Torre B. CBML 04090090020.

Elaboró:
Néstor Juan Martínez Sánchez
Abogado Contratista
Subsecretaría de Control Urbanístico

Revisó:
Maria Nancy Hernandez
Abogada Contratista
Subsecretaría de Control Urbanístico

SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL



Documento Firmado
Digitalmente: # 202450012411

- 9 -

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