

Liquidación de obligaciones urbanísticas basada en la licencia que ha perdido su fuerza ejecutoria, y su efecto en el procedimiento de cobro coactivo de tales obligaciones en el Municipio de Medellín

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho Administrativo
Modalidad: Monografía Jurídica

DIANA ISABEL DURÁN VERGARA

CAMILO MARTÍNEZ LÓPEZ

GABRIEL JAIME CELI OSSA

Asesor:

Mg. SERGIO LUIS MONDRAGÓN DUARTE

Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín

2020

INTRODUCCIÓN.....	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	12
JUSTIFICACIÓN	12
OBJETIVOS.....	18
OBJETIVO GENERAL:.....	18
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	18
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	19
FUNDAMENTO FILOSÓFICO	19
FUNDAMENTO CONCEPTUAL.....	20
ENFOQUE METODOLÓGICO (MÉTODO).....	38
TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DATOS (METODOLOGÍA).....	39
1 CONCEPTO DE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INEJECUCIÓN DE LOS MISMOS	40
1.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	40
1.2 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	42
1.3 PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INEJECUCIÓN DE LOS MISMOS	47
2 FUNDAMENTO JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LIQUIDA LA OBLIGACIÓN URBANÍSTICA.	53
3 EFECTO DE LA PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LA LICENCIA URBANÍSTICA EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO PARA EL COBRO COACTIVO DE LAS OBLIGACIONES URBANÍSTICAS CONTENIDAS EN EL ACTO DE LIQUIDACIÓN FUNDADO EN DICHA LICENCIA	62

4 CONCLUSIONES73

5 REFERENCIAS76

Liquidación de obligaciones urbanísticas basada en licencias que han perdido su fuerza ejecutoria, y su efecto en el procedimiento de cobro coactivo de tales obligaciones en el Municipio de Medellín

Introducción

La Constitución Política y la ley contemplan la descentralización por colaboración en virtud de la cual se faculta a los particulares para que ejerzan funciones administrativas. Entre las distintas modalidades de descentralización por colaboración se encuentra la del curador urbano, quien como particular tiene la función de expedir licencias urbanísticas que son verdaderos actos administrativos generadores de derechos y obligaciones a sus beneficiarios.

Una de las obligaciones que generan las licencias urbanísticas es la de las cesiones gratuitas a cargo de los propietarios de inmuebles para vías locales y espacio público sin que constituyan tributo o renta alguna sino la incorporación de bienes al patrimonio municipal por causa de la actividad urbanística como “...una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios” (Corte Constitucional, sentencia C-495 de 1998), de manera que cuando los particulares solicitan y obtienen permiso para urbanizar o edificar, o cuando solicitan y obtienen el reconocimiento de áreas construidas; se obligan a tales cesiones que se imponen como consecuencia de la función social urbanística de la propiedad establecida en el artículo 58 de la

Constitución Política, así como por los beneficios que pueden lograr con esa actividad (Corte Constitucional, sentencia C-295 de 1993).

Dichas cesiones tampoco dan lugar al pago de indemnización a favor del respectivo propietario porque se trata de actos de enajenación voluntaria que el Estado está facultado a exigir al regular la planificación urbanística (Corte Constitucional, sentencia T-575 de 2011).

Ahora bien, el artículo 7 de la Ley 9 de 1989, permite que las cesiones en mención puedan ser compensadas en dinero según la reglamentación que a tal efecto hagan los concejos municipales o distritales, y en armonía con ello, el municipio de Medellín a través del Acuerdo 48 de 2014¹, proferido por el Concejo municipal, reglamentó el tema y facultó a la Administración municipal para que reglamentara su procedimiento específico de cálculo, liquidación y cobro; reglamentación que tuvo lugar con el Decreto 1152 de 2015, en el cual se determina el ámbito de aplicación de la liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas, con fundamento

¹ “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”.

en el cual el municipio liquida la obligación urbanística referida, es decir, el monto de la compensación en dinero de las cesiones gratuitas.

En ese orden de ideas, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto municipal 1152 de 2015, debe expedirse la licencia urbanística por parte del curador urbano y posteriormente el municipio liquida la obligación urbanística que precisa la suma que compensa en dinero la cesión gratuita, por medio de acto administrativo que presta mérito ejecutivo contra el particular beneficiario de la licencia, de manera que ante la falta de pago, el municipio puede ejercer el respectivo cobro coactivo.

Sin embargo, el municipio de Medellín, con la expedición del Acuerdo municipal N° 048 de 2014 y el Decreto municipal 1152 de 2015, viene adelantando el procedimiento de cobro de sumas liquidadas con base en licencias urbanísticas expedidas hace más de cinco años y que, por tanto, habrían perdido su fuerza ejecutoria según lo preceptuado en el artículo 91 numeral 3° de la ley 1437 de 2011 en virtud del cual los actos administrativos pierden obligatoriedad y no podrán ejecutarse “Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.”

Es de anotar que el Decreto municipal 1152 de 2015 fue derogado por el Decreto Municipal 2502 de 2019 que determina el ámbito de aplicación de la liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero por parte de los titulares de las licencias que tienen implícitas las áreas correspondientes a las

cesiones gratuitas; en cuyo artículo 5 se establece que la exigibilidad de las obligaciones urbanísticas por concepto de áreas de cesión pública inicia desde el momento en que “...se hayan concretado los aprovechamientos en su totalidad o parcialmente Para los reconocimientos de edificaciones será exigible una vez otorgado y en firme el respectivo acto de reconocimiento...” (Alcaldía de Medellín, 2019, Decreto municipal 2502 de 2019).

Pero a pesar de la derogatoria del Decreto municipal 1152 de 2015 por parte del Decreto Municipal 2502 de 2019, los procedimientos de cobro de sumas liquidadas con base en licencias urbanísticas expedidas hace más de cinco años, siguen tramitándose con fundamento en la normativa del Decreto 1152 de 2015 dado que el Decreto 2502 de 2019 rige a partir de su publicación, esto es, desde diciembre de 2019, de manera que se aplica a los procedimientos de cobro que se inicien a partir de los actos administrativos de liquidación expedidos en vigencia del mismo.

Esta investigación propone entonces determinar el alcance de los actos administrativos de la Administración Municipal de Medellín, que liquidan la obligación urbanística basada en la licencia urbanística expedida por los curadores urbanos, en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos.

Planteamiento del problema

Los curadores urbanos son particulares con funciones públicas y régimen legal especial encargados de la expedición de licencias urbanísticas, que son actos administrativos que implican para sus titulares la adquisición de derechos de construcción y actos de reconocimiento que generan obligaciones urbanísticas de conformidad con las normas urbanísticas aplicables.

Una de las obligaciones que generan las licencias urbanísticas es la de las cesiones gratuitas a cargo de los propietarios de inmuebles para “vías públicas tanto vehiculares como peatonales...” (Concejo de Medellín, 2014, Acuerdo municipal 48 de 2014, artículo 305); como para “...espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos colectivos y para la construcción de equipamientos” (Concejo de Medellín, 2014, Acuerdo municipal 48 de 2014, artículo 306). Las cesiones en mención puedan ser compensadas en dinero según reglamentación que a tal efecto hagan los concejos municipales o distritales.

Dichas cesiones no son tributos ni rentas como lo ha aclarado la Corte Constitucional:

Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se

incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución. (Corte Constitucional, sentencia C-495 de 1998). (Se subrayó).

En Medellín, el Acuerdo 48 de 2014 del Concejo Municipal y el Decreto 1152 de 2015 del Alcalde de Medellín, permiten al municipio liquidar la obligación urbanística referida, es decir, el monto de la compensación en dinero de las cesiones gratuitas, con base en la licencia urbanística expedida por el curador urbano, liquidación que presta mérito ejecutivo y hace posible el cobro coactivo de la obligación que contiene contra el particular.

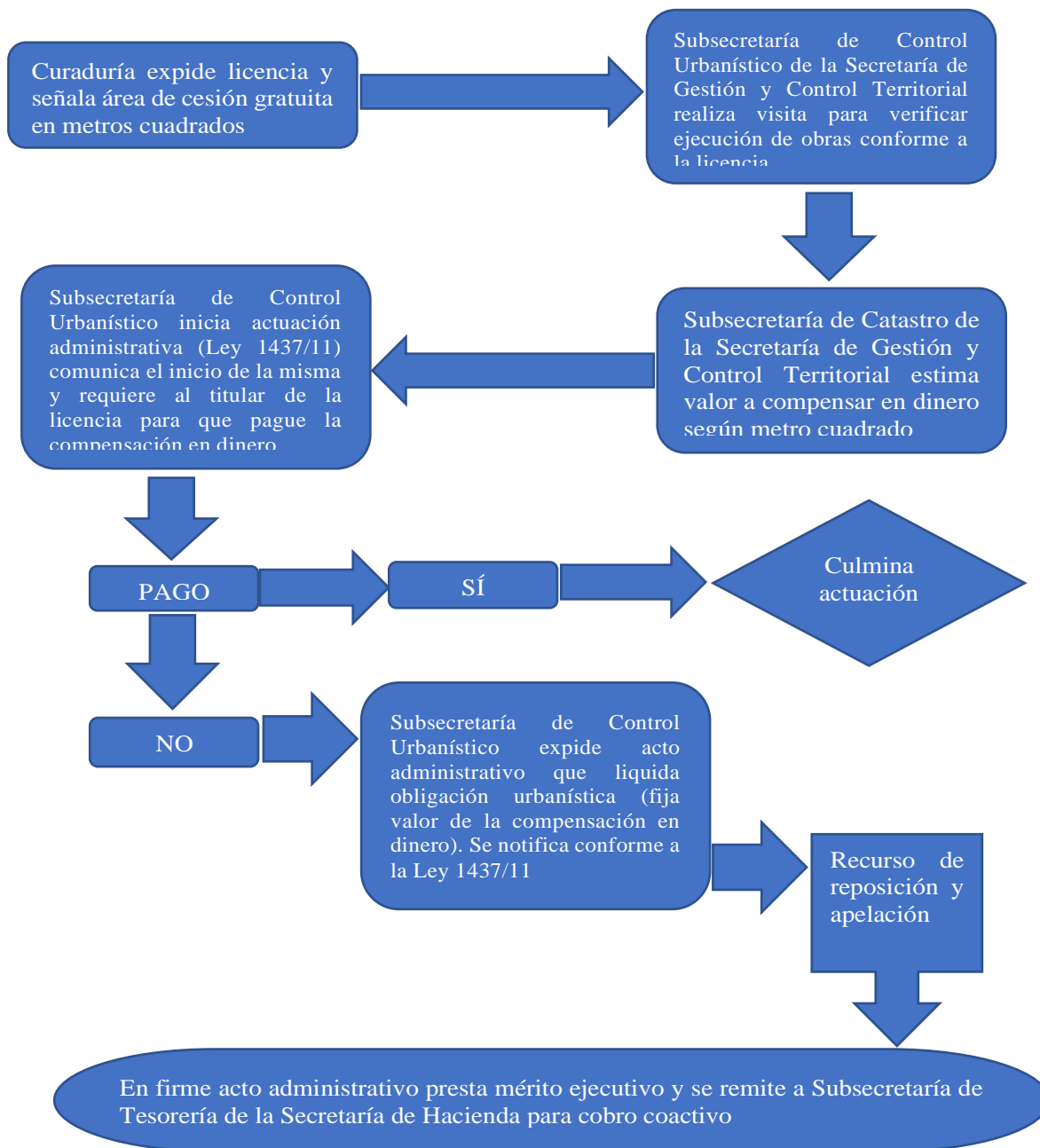
Así, según el procedimiento fijado en el Decreto Municipal 1152 de 2015, debe expedirse la licencia urbanística por parte del curador urbano quien con fundamento en el artículo 7 de la Ley 9 de 1989, establece las áreas que el constructor beneficiario de la licencia debe ceder para vías, zonas verdes y equipamiento básico de ciudad. Tal cesión, por disposición del artículo citado y atendiendo la reglamentación efectuada por el Concejo Municipal de Medellín es decir el POT, pueden ser compensadas en dinero, en cuyo caso, el constructor no

cedería las áreas indicadas por el curador urbano, sino que pagaría una suma de dinero que es liquidada o fijada posteriormente por el municipio de Medellín por medio de acto administrativo que presta mérito ejecutivo contra el particular beneficiario de la licencia, de manera que ante la falta de pago, el municipio puede ejercer el respectivo cobro coactivo.

No obstante, el municipio de Medellín expide el acto administrativo que liquida la obligación urbanística (y que presta mérito ejecutivo) con fundamento en licencias urbanísticas (concedidas por los curadores urbanos) que han perdido su fuerza ejecutoria por haber transcurrido más de cinco años de haber quedado en firme sin que el municipio lo haya hecho cumplir. Efectivamente, el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, establece la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, entre otros casos, cuando ha transcurrido un lapso de tiempo de al menos cinco años contados a partir de su ejecutoria, sin que la Administración los haya efectuado los actos necesarios para ejecutarlos, caso en el cual ya no podrá hacerlos cumplir.

El problema que se plantea consiste entonces en determinar cuál es el alcance de los actos administrativos de la Administración Municipal de Medellín, que liquidan la obligación urbanística basada en la licencia urbanística expedida por los curadores urbanos, en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos.

Esquema del cálculo, liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero Decreto 1152 de 2015



Fuente: Propia de los autores

Formulación del problema

¿Cuál es el alcance de los actos administrativos de la Administración Municipal de Medellín, que liquidan la obligación urbanística basada en la licencia urbanística expedida por los curadores urbanos, en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos?

Justificación

El cobro en Medellín de obligaciones urbanísticas causadas hace más de cinco años es un problema que, aunque de actualidad, viene de tiempo atrás y ha sido discutido ampliamente por el Concejo Municipal de Medellín en varias sesiones. Efectivamente, desde el año 2008 se detectó la omisión en dicho cobro de acuerdo con lo señalado por un Concejal en sesión ordinaria del 16 de octubre de 2013:

Conclusiones. 1. Desde el año 2008 la Contraloría General de Medellín evidenció la negligencia del Departamento Administrativo de Planeación frente a la gestión del cobro de las obligaciones urbanísticas a los constructores en la ciudad y a la fecha la situación no ha mejorado sin que los responsables hayan sido siquiera investigados penal, disciplinaria y fiscalmente. 2. La Administración Municipal no cuenta con la información suficiente para determinar qué constructores adeudan a la ciudad el cumplimiento de obligaciones en dinero en suelos o equipamiento ni mucho menos a cuánto asciende esas obligaciones, razón por la cual muchas de ellas se han dejado

de cobrar en detrimento del patrimonio público de la ciudad. 3. La Falta de control especialmente en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, donde se han creado las condiciones suficientes para que constructoras como Fajardo Moreno Arquitectos hayan defraudado a la ciudad en el pago de sus obligaciones urbanísticas. (Guerra Hoyos, 2013, p. 166).

En la misma sesión otro Concejal concluyó:

1. Que la Administración disponga con los criterios que da la planificación los terrenos para cumplir con las obligaciones urbanísticas. (...) 3. Las obligaciones urbanísticas deben entregarse antes de la culminación de la obra. (...) 5. El Municipio de Medellín está obligado a cumplir con las obligaciones urbanísticas, aunque es un deber ser, hoy no se cumple. (...) 7. Revisar las problemáticas existentes en las construcciones de estrato 1, 2 y 3, revisando obligaciones urbanísticas, equipamientos y compensaciones. 8. Entregar informes sobre las construcciones, como están hoy, los recibos de obra, cuáles los han hecho y cuáles no. 9. No se trata de satanizar las obligaciones urbanísticas, concedores somos de sus bondades, simplemente la exigencia por parte de este Concejo para que se establezcan y realicen los suficientes controles por parte de Planeación y Curadurías. 10. Es claro el desorden imperante por parte de dependencias públicas involucradas en controles para el efecto y que también dejan mucho que desear de las gestiones surtidas en años anteriores pero también su manifiesto interés actual en ordenar la casa y ser estrictos con los particulares que desarrollan este tipo de trámites y obligaciones. (Duque Ossa, 2013, p. 168).

La omisión descrita impacta las finanzas del municipio y afecta a gran parte de la población. En efecto, en sesión ordinaria del Concejo de Medellín de octubre 16 de 2013, el Director del Departamento Administrativo de Planeación de la época, doctor Jorge Pérez Jaramillo, precisó lo siguiente:

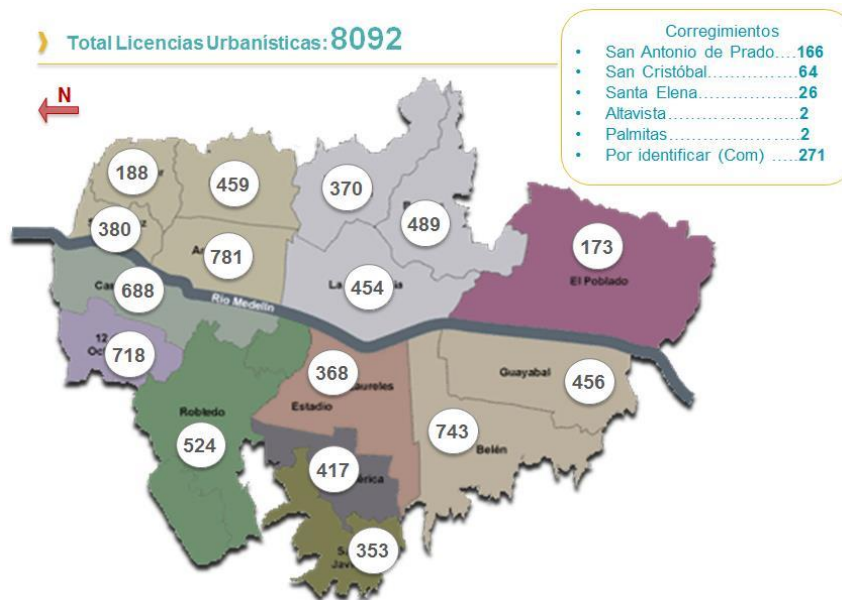
La relación de las obligaciones urbanísticas liquidadas para compensación en dinero que en la actualidad tienen facilidad de pago son 61 empresas, 77 personas naturales para 138 casos que representan \$11.544 millones aproximadamente. De los cuales \$8.000 están asociados a empresas y \$3.542 a personas naturales. La relación de las obligaciones urbanísticas liquidadas para compensación en dinero que se encuentran pendientes de pago, a las cuales se les fijó debido cobrar, hoy representan una suma de \$2.255.245.812, de los cuales \$1.801.254.437 representan 25 empresas y \$453.991.375 personas naturales. [...] Cuando nos referimos a la relación de las partidas de obligaciones urbanísticas liquidadas para compensación en dinero que actualmente se encuentran en proceso de fijación del debido cobrar, tenemos 23 casos de empresas por un monto de \$2.805.906.981, 34 casos con personas naturales por un monto de \$1.275.141.480, para un total de \$4.081.048.461. Y cuando nos referimos a la relación de las partidas de obligaciones urbanísticas liquidadas para compensación en dinero, correspondientes a partidas, estamos hablando de 18 empresas por \$2.665.123, 9 personas naturales por \$3.873.905.300, para un total de \$6.539.028.300. (Pérez, 2013, p. 18).

En el mismo sentido, según la Secretaría de Control y Gestión Territorial de Medellín² (2018) desde el año 2007 hasta 2018 se calcula una deuda por obligaciones urbanísticas de 400 mil millones de pesos aproximadamente, en alrededor de ocho mil procesos de cobro pendientes que de acuerdo con Camila Carvajal corresponden a “...morosos [que] están en todos los estratos y zonas de la ciudad” (2018).

De hecho, según lo expresado por José Nicolás Duque Ossa (2016), quien se desempeñaba como Secretario de Gestión y Control Territorial de Medellín, en Sesión Plenaria Ordinaria del Concejo de Medellín, la cifra exacta de obligaciones

² La cual fue creada con la emisión del Decreto 883 de 2015, “por medio del cual, adecuó la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, modificó unas entidades descentralizadas y dictó otras disposiciones”. En sus artículos 344, 345, 346 y 347 estableció las funciones de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, de la Subsecretaría de Control Urbanístico y de la Subsecretaría de Catastro y específicamente. El numeral 6° del artículo 347 señala: “Elaborar avalúos comerciales a organismos o entidades Municipales”. A su vez, su artículo 346 numeral 8° dispone como funciones de la Subsecretaría de Control Urbanístico: “Liquidar y verificar el cumplimiento de las Obligaciones Urbanísticas”.

urbanísticas pendientes de cobro asciende a 8092 georreferenciadas en la ciudad de la siguiente forma:



(Duque Ossa, 2016, p. 30).

Sobre este tema Mauricio Arango (2019) señala que con base en el Decreto 1152 de 2015 se pretende ahora cobrar obligaciones urbanísticas a las personas naturales y jurídicas que tuvieron una licencia de construcción desde el año 2006, situación que ha sido debatida por el Consejo Municipal de Medellín en el seno del cual el Concejal Carlos Alberto Zuluaga Díaz (2016) indicó que es necesario

...que los ciudadanos sepan que hay unas reglas del juego claras, que hay unos temas de estabilidad jurídica en los cuales el ciudadano tenga con claridad cuándo va a realizar una mejora, o va a construir cuáles son sus

obligaciones para con la municipalidad. Muchas veces eso no fue bien informado y por eso hoy llegamos a este tema. (2016, p. 51).

En virtud de lo anterior, se considera importante resolver el problema de investigación planteado, es decir, delimitar el alcance de los actos administrativos expedidos por la Administración Municipal de Medellín que liquidan la obligación urbanística basada en la licencia expedida por los Curadores Urbanos, y que han perdido su fuerza ejecutoria por inejecución de los mismos. Ello permitirá esclarecer si el procedimiento que actualmente se adelanta por parte de la Administración Municipal de Medellín para el cobro de obligaciones urbanísticas con sustento en tales actos, se ajusta a las disposiciones existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Lograr lo propuesto hará posible definir un marco conceptual claro con criterios uniformes para la Administración y para la ciudadanía, que posibiliten seguridad jurídica y debido proceso en la adquisición de los derechos de los titulares de las licencias urbanísticas otorgadas por los curadores urbanos, y en la obligación de contribuir con un adecuado desarrollo urbanístico de la ciudad de Medellín.

Objetivos

Objetivo general:

Determinar el alcance de los actos administrativos de la Administración Municipal de Medellín, que liquidan la obligación urbanística basada en la licencia urbanística expedida por los curadores urbanos, en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos.

Objetivos específicos:

- Examinar el concepto de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos.

- Identificar el fundamento jurídico del acto administrativo que liquida la obligación urbanística.

- Analizar el efecto que puede tener la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia urbanística en relación con el procedimiento para el cobro coactivo de las obligaciones urbanísticas contenidas en el acto de liquidación fundado en dicha licencia.

Marco Teórico y Conceptual

Fundamento filosófico

El trabajo de investigación propuesto será fundamentado en lo que Kaufmann (2002) con base en Radbruch, denominó "...una "tercera vía" entre el derecho natural y el positivismo" (2002, p. 93), tercera vía que no es lo uno ni lo otro: el positivismo define el derecho como un conjunto de normas expedidas de manera formalmente correcta (Kaufmann, 2002) sin embargo, para Radbruch, derecho es igual a normas orientadas por la justicia (Kaufmann, 2002). Por su parte, dice Kaufmann (2002) que para Radbruch el derecho tampoco es iusnaturalismo "...“pues el derecho correcto” no es equiparable con el valor absoluto del derecho, de la justicia (los valores en sí no pertenecen, según la concepción teórico-valorativa de Radbruch, al mundo real sino ideal)” (p. 96).

Concretamente, dentro de las distintas "variaciones o intentos" de la tercera vía (Kaufmann, 2002), la investigación se apoyará en lo que se denomina "principios generales del derecho" de la mano de Ronald Dworkin (Kaufmann, 2002) en virtud de los cuales además de la ley o de las reglas del derecho, el juez, para resolver los asuntos sometidos a su competencia, debe contar con otros insumos, como lo son los principios generales del derecho, dado que en los casos difíciles ("*hards cases*") no resulta suficiente la fuente formal del derecho (ley) para resolverlos (Durán Mantilla, 2017).

El fundamento filosófico indicado permitiría hacer frente al vacío normativo existente en torno al efecto que puede tener el acto administrativo que liquida la obligación urbanística (que presta mérito ejecutivo) con fundamento en licencias urbanísticas (concedidas por los curadores urbanos) que han perdido su fuerza ejecutoria por haber transcurrido más de cinco años de haber quedado en firme sin que el municipio lo haya hecho cumplir (artículo 91 de la Ley 1437 de 2011).

Fundamento conceptual

En el derecho colombiano existe lo que se ha dado en llamar la descentralización por colaboración en virtud de la cual el Estado entrega funciones públicas a particulares para que las ejerzan de la misma forma como si lo hiciera una entidad estatal (Atehortúa, 2019) conocida también como administración corporativa, descentralización social, servicios públicos corporativos o como el ejercicio de funciones públicas por particulares (Rodríguez, 2017).

La descentralización por colaboración vino a presentarse ante la imposibilidad del Estado de asumir nuevas tareas con sus propios órganos, de suerte que debió acudir a la cooperación de los ciudadanos (Younes, 2016).

En un sentido similar la Corte Constitucional ha señalado que la descentralización por colaboración se explica por el número creciente de actividades de las cuales el Estado es titular, lo que lo ha conllevado a procurar el concurso de particulares en la realización de tales actividades (Corte Constitucional, sentencia C-

181 de 1997) como una de las “...expresiones más genuinas de la democracia participativa, porque hace real uno de los fines esenciales del Estado que consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...” (Corte Constitucional, sentencia C-308 de 1994).

Dicha descentralización se encuentra contemplada en el inciso final del artículo 123 de la Constitución Política según el cual la ley determinará y regulará el régimen aplicable a los particulares que ejerzan funciones públicas, así como en el inciso segundo de su artículo 210 en virtud del cual “Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

En armonía con lo anterior la Ley 489 de 1998 estableció en su artículo 110 las condiciones bajo las cuales los particulares pueden ejercer funciones administrativas, ejercicio que, en todo caso, debe tener fundamento legal (Corte Constitucional, sentencia C-866 de 1999) ya sea por previsión legal que faculta a la autoridad titular de la función a asignarla mediante convenio a una persona privada, como es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros en virtud del artículo 33 de la Ley 9 de 1991; por la atribución legal a personas jurídicas de naturaleza mixta como por ejemplo el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes creado por el artículo 63 de la Ley 397 de 1997; y finalmente, por atribución directa de la ley, como ocurre precisamente con los curadores urbanos tal como lo estableció el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003.

Al respecto la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

3.3.2. Ahora bien, la Corte debe destacar que constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre los que pueden enunciarse: a) La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador para cada caso señala las condiciones de ejercicio de la función, lo relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con aquellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc.(...) b) La previsión legal, por vía general de autorización a las entidades o autoridades públicas titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas Jurídicas o personas naturales) mediante convenio, precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas; debe tenerse en cuenta como lo ha señalado la Corte que la mencionada atribución tiene como límite “la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga”. (...) c) Finalmente en otros supuestos para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas. Se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta acerca de cuya constitucionalidad se ha pronunciado igualmente esta Corporación en varias oportunidades. (Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2001).

El curador urbano, que había sido previsto en el artículo 50 del Decreto Ley 2150 de 1995, es entonces un particular que ejerce la función pública de verificar el cumplimiento de normas urbanísticas y de edificación mediante el estudio, trámite y expedición de licencias de urbanización y construcción, tal como lo dispone la Ley 810 de 2003:

Artículo 9o. El artículo 101 de la Ley 388 de 1997 quedará así: Artículo 101. Curadores urbanos. El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción. La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción. (Congreso de la República, Ley 810 de 2003, artículo 9).

Pero si bien los curadores urbanos son considerados particulares que, incluso, tienen autonomía en el ejercicio de sus funciones, ello no les exime de la responsabilidad que pueda derivarse del ejercicio de tales funciones. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 del Decreto 1469 de 2010, compilado en el Decreto 1077 de 2015, los curadores responden disciplinaria, fiscal

y penalmente. Esta responsabilidad no es nueva pues viene establecida desde el ya derogado Decreto 992 de 1996 en sus artículos 8° y 14.

En armonía con lo anterior, la Ley 734 de 2002 dispone en sus artículos 25, 53 –modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011– y 75, que también son destinatarios de la ley disciplinaria los particulares que ejerzan función pública – como lo son los curadores urbanos– en cuyo caso la competencia para disciplinar es exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.

En materia fiscal debe decirse que los curadores urbanos reciben lo que el artículo 21 del Decreto 1203 de 2017 denomina expensas, con las cuales sufragan los gastos que demanda la prestación del servicio y su remuneración. El recibir tales expensas hace de los curadores urbanos gestores fiscales en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000 y por tal razón, sujetos pasivos de la acción de responsabilidad fiscal. Al mismo tiempo, los curadores urbanos expiden licencias de urbanismo o de construcción de ahí que ejercen gestión ambiental, competencia que también los hace sujetos pasivos de control fiscal. Al respecto el Consejo de Estado ha explicado:

Aunque en nuestra legislación no se encuentra una definición precisa sobre este concepto, la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y de la legislación urbana y ambiental, imponen reconocer la importancia de las decisiones administrativas de los curadores urbanos, en cuanto al mayor o menor impacto ambiental que ellas pueden generar. [...]

En conclusión, las normas transcritas le otorgan a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales en el ámbito de su jurisdicción – artículos 268 y 272 superiores- el deber de controlar la gestión ambiental de las autoridades encargadas de hacer cumplir las normas ambientales, entre las que se encuentran los curadores urbanos que, como quedó visto, desarrollan gestión ambiental cuando expiden licencias de urbanismo o construcción. [...] Los curadores urbanos como particulares que ejercen funciones públicas y manejan recursos públicos –expensas- están sujetos al control y vigilancia fiscal que ejercen las contralorías distritales y municipales. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2005, Concepto 1650).

El recibir expensas de los particulares y administrarlas, le permite al curador adquirir bienes muebles o inmuebles para el funcionamiento de las curadurías urbanas, bienes que no son de propiedad del curador sino que se encuentran destinados al servicio público que prestan y, en ese sentido, es procedente promover juicio de responsabilidad fiscal en contra de aquel cuando dichos bienes no se destinan al propósito previsto por el legislador (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2006, Concepto 1758).

En lo que tiene que ver con la responsabilidad penal, vale la pena citar la sentencia expedida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín en el proceso penal en el que se juzgó la conducta de dos curadores urbanos por causa de su actuación en el conocido caso del edificio *SPACE* de la ciudad de Medellín, a quienes

se les procesó por el delito de prevaricato por acción, conducta punible que exige para su configuración un sujeto activo calificado (debe ser servidor público):

Una mirada omnicomprensiva del tema, permite entender entonces que el ordenamiento del territorio es un asunto que en su conjunto constituye una función pública trascendental, de suma importancia para el crecimiento ordenado, articulado, justo, seguro y sostenible de los centros de población humana, de allí la importancia de la función pública que cumple la figura del Curador Urbano. En conclusión, podemos afirmar que es innegable que estos particulares cumplen una función pública trascendental en relación con el cumplimiento de las normas urbanísticas, arquitectónicas y de construcción en el país, temas indefectiblemente ligados a la protección de la vida y bienes de los ciudadanos que adquieren vivienda en los territorios bajo su jurisdicción. Singularizando la labor de estos servidores públicos, encontramos que se circunscribe a verificar el cumplimiento de las normas arquitectónicas, urbanísticas, de construcción, sobre sismo resistencia, y, en general, de toda la normatividad vigente en la materia y aplicable a cada caso concreto para la aprobación de los proyectos puestos a su consideración [...]. (Tribunal Superior de Medellín, Sala penal, 2017, radicado no.: 05-00-16000-000-2014-00179).

Y es que efectivamente los curadores urbanos, en su condición de particulares que ejercen función pública, son considerados servidores públicos para efectos de la responsabilidad penal tal como lo expresa el artículo 20 del Código Penal (Ley 599

de 2000), de tal suerte que pueden responder criminalmente por delitos contra la Administración Pública.

Por otra parte, siendo la expedición de licencias de urbanización y construcción una función administrativa, ello implica que tales licencias constituyen actos administrativos aunque quien los profiera sea un particular; y como actos administrativos que son generan derechos y obligaciones a su destinatario.

En efecto, la más reputada doctrina define el acto administrativo como “...toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos” (Santofimio, 2017, p. 526).

De dicha definición se extraen algunos elementos: el primero consiste en que la expresión de voluntad del acto administrativo proviene de quien ejerce función administrativa, sin que importe a cuál rama u órgano del poder público pertenezca quien lo expidió, o si se trata de un servidor público o un particular. El segundo elemento se refiere a la unilateralidad del acto administrativo, esto es, de la decisión final, al margen de que el ciudadano participe en la etapa previa de formación del acto. El tercer elemento tiene que ver con el efecto que debe producir el acto administrativo para que sea tal, es decir, el acto administrativo debe crear, modificar o extinguir una situación jurídica.

En lo que atañe a la diversidad de actos administrativos, la teoría distingue el acto administrativo de carácter particular y concreto del acto de carácter general, impersonal y abstracto. El primero, es decir, el de carácter particular y concreto, tiene un destinatario específicamente identificado, mientras que el segundo, esto es, el general, impersonal y abstracto; no tiene un destinatario determinado sino “...que tiene como destinatarios a todos los individuos que se encuentran en determinada situación.” (Younes, 2016, p. 202).

Ciertamente la licencia urbanística expedida por el curador urbano (Presidencia de la República, Decreto 1077, 2015) corresponde a un acto administrativo de carácter particular y concreto que autoriza “...obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios” (Congreso de la República, Ley 1796 de 2016, artículo 35).

En igual sentido, el acto administrativo de reconocimiento de edificaciones, mediante el cual “...el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener tales licencias...” (Presidencia de la República, Decreto 1077, 2015, artículo 2.2.6.4.1.1) es también un acto administrativo de carácter particular y concreto.

Pero la licencia no solo trae consigo la autorización para la realización de obras, sino también cargas que se denominan obligaciones urbanísticas, definidas como:

...las áreas que debe cederle al Municipio de Medellín toda persona interesada en construir; en las cuales el Municipio desarrolla zonas verdes, servicios comunales y construcción de servicios colectivos, necesarios para el desarrollo y calidad de vida de sus habitantes. Estas áreas se pueden ceder en el sitio de la construcción, en un lote ubicado en otro sitio o compensarse en dinero. (Henaó, 2009).

Entonces, la licencia urbanística expedida por el curador urbano conlleva el derecho de desarrollar y construir de conformidad con las condiciones establecidas en ella, así como a usar y aprovechar el suelo según la ley y el reglamento (Congreso de la República, Ley 1796 de 2016, artículo 35) pero al mismo tiempo impone determinadas obligaciones, entre ellas la cesión gratuita de áreas a cargo de los propietarios de los inmuebles para vías locales, espacio público y equipamiento básico de ciudad, que puede compensarse en dinero tal como lo dispuso el artículo 7 de la Ley 9 de 1989, según la reglamentación que a tal efecto hizo el Concejo de Medellín a través del Acuerdo 48 de 2014, que a su turno facultó al Administración municipal para que reglamentara su procedimiento específico de cálculo, liquidación y cobro; reglamentación que tuvo lugar con el Decreto 1152 de 2015 del Alcalde de Medellín, derogado por el Decreto municipal 2502 de 2019 que mantiene parte del espíritu del anterior Decreto municipal (el 1152 de 2015) dado que reglamenta el

procedimiento específico de cálculo, liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas; pero sin establecer tránsito normativo entre él (Decreto 2502 de 2019) y el Decreto municipal 1152 de 2015.

Por ende todos los trámites administrativos adelantados con el Decreto municipal 1152 de 2015 que ya tienen emitido el acto administrativo que presta mérito ejecutivo, se deben seguir tramitando bajo esa normativa anterior, tal como lo establecen los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887, según lo ha indicado la Corte Constitucional:

Las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos. (Corte Constitucional, sentencia C-619 de 2001).

El Decreto municipal 1152 de 2015, al igual que el Decreto municipal 2502 de 2019, el cual derogó el primero, establece que una vez expedida la licencia

urbanística por el curador urbano, en la que se precisa el área de cesión gratuita a cargo del beneficiario de la licencia, debe remitirse al municipio de Medellín el respectivo expediente de licenciamiento en orden a promover una actuación administrativa a la que debe aplicarse la Ley 1437 de 2011, en garantía del debido proceso, por lo que al titular de la licencia debe informársele el inicio de la misma y permitírsele conocer y controvertir los medios de prueba que obren en ella.

En la actuación administrativa el municipio debe determinar si el beneficiario dio cumplimiento a la obligación de ceder fijada en la licencia, en caso contrario el municipio está llamado a verificar en ella el área que debe ser compensada en dinero y a efectuar una visita –en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 numeral 2 del decreto 1152 de 2015– para establecer si la construcción se ajusta a lo dispuesto en la licencia. Acto seguido el municipio calcula el monto a pagar a cargo del beneficiario por la compensación en dinero, según los lineamientos que el Decreto 1152 de 2015 señala –clase de construcción y valor del metro cuadrado³– y expide

³ Se toma 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, el cual establece el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas – ZGH, y la Resolución que año a año debe emitir la Subsecretaría de Catastro municipal, para fijar el monto a compensar en dinero por concepto de Suelo para Zonas Verdes, Recreacionales y Equipamiento. Así mismo, toma 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 que año a año emite la Subsecretaria de catastro, por

el respectivo acto administrativo de liquidación que establece de manera precisa el valor que debe pagar el beneficiario, acto que debe ser motivado y que es susceptible de los recursos de reposición y apelación en a forma indicada en la Ley 1437 de 2011. Una vez en firme el acto presta mérito ejecutivo, de suerte que a falta de cumplimiento voluntario por parte del ciudadano destinatario del mismo, es remitido a la dependencia municipal que se encarga del cobro coactivo para que lo adelante según las reglas generales del mismo.

Ahora bien, de conformidad con el Decreto Municipal 2502 de 2019 el procedimiento antes descrito varía con relación a la visita de verificación del uso efectivo de la licencia, dado que ella no es necesaria previo al requerimiento municipal, que se convierte en este nuevo Decreto en un acto de carácter vinculante que lleva implícito un procedimiento sancionatorio al titular de la licencia por la comparecencia al llamado por parte de la administración. En ese sentido, al igual que su decreto antecesor, el municipio calcula el monto a pagar a cargo del beneficiario por la compensación en dinero, según los lineamientos que trae el nuevo Decreto Municipal 2502 de 2019 –en el cual se expresa la clase de construcción y el valor

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 por el Decreto Municipal 1152 de 2015.

del metro cuadrado⁴– y expide el respectivo acto administrativo de liquidación que establece de manera precisa el valor que debe pagar el beneficiario, acto que debe ser motivado y que es susceptible de los recursos de reposición y apelación en la forma indicada en la Ley 1437 de 2011, una vez quede en firme el acto que presta mérito ejecutivo por medio del cobro coactivo.

El cobro coactivo, según el profesor y exmagistrado del Consejo de Estado Jaime Orlando Santofimio Gamboa (2017) “...es una modalidad de proceso ejecutivo, de carácter administrativo (¿jurisdiccional?), a cargo de las autoridades administrativas especialmente investidas de jurisdicción por la ley en los términos del artículo 116 C. N.” (p. 493).

El mismo profesor explica que la doctrina ha discutido si el cobro coactivo es de naturaleza jurisdiccional o por el contrario si hace parte de la función

⁴ Se toma 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, el cual establece el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas – ZGH, y la Resolución que año a año debe emitir la Subsecretaría de Catastro municipal, para fijar el monto a compensar en dinero por concepto de Suelo para Zonas Verdes, Recreacionales y Equipamiento. Así mismo, toma 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 que año a año emite la Subsecretaria de catastro, 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 por el Decreto Municipal 1152 de 2015.

administrativa como desarrollo del carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos. Esta última postura la considera errada porque, según él, confunde las características del acto administrativo con las competencias jurisdiccionales que el artículo 116 de la Constitución Política permite atribuir a las autoridades administrativas (Santofimio, 2017).

Como lo señala Rodríguez (1988) la jurisdicción coactiva ha sido llamada también justicia fiscal porque hace posible el cobro de las deudas fiscales lo cual conlleva naturaleza jurisdiccional como consecuencia del “...principio de colaboración armónica, es decir, esta asignación “especial” de competencias no solo se sustenta en la ley si no también en nuestra Constitución, la cual expresamente autoriza el ejercicio excepcional de la potestad judicial en cabeza de autoridades administrativas” (Quintero, 2015, p. 139).

En igual sentido Escobar Vélez (2014) asegura que el cobro coactivo es una función jurisdiccional atribuida a la Administración para que por la vía ejecutiva, y sin acudir a los jueces, cobre las deudas a su favor, y agrega que los actos expedidos en la jurisdicción coactiva son “...actos administrativos jurisdiccionales: Son administrativos, porque los emite la administración; son jurisdiccionales, pues, son dictados en ejercicio de la función jurisdiccional” (p. 15). Esta postura sin embargo resulta discutible. En efecto, hoy en día es insostenible asegurar que un acto es administrativo simplemente porque lo expide la Administración, lo cual proviene claramente de un criterio que la doctrina ha denominado orgánico o subjetivo

(Montaña, 2010) del Derecho Administrativo. Y es insostenible porque no todos los actos de la Administración son administrativos, y porque existen sujetos u órganos que no son Administración Pública pero desempeñan función administrativa (Montaña, 2010) y en relación con ella expiden actos administrativos.

Por su parte, el profesor Jorge Iván Rincón Córdoba (2013) considera que el cobro coactivo es una prerrogativa que se le reconoce a la Administración derivada del artículo 238 de la Constitución Política y 89 de la Ley 1437 de 2011 según los cuales, los actos administrativos en firme son suficientes para que las mismas autoridades puedan ejecutarlos inmediatamente, lo cual hace parte de lo que se denomina autotutela administrativa.

La Corte Constitucional se inclina por el carácter administrativo del cobro coactivo, aunque acepta que el asunto no es pacífico:

Por otro lado, la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativa, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propio administración pública; con fundamento en esta consideración ha concluido que las determinaciones pueden ser atacadas por vía de tutela sin tener que cumplir los requisitos del amparo contra providencias judiciales,

que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que la ejecución de impuestos se sujeta al control judiciales, o que particulares pueden realizar directamente el remate de los bienes objeto de cobro (Corte Constitucional, sentencia C-224 de 2013).

El Consejo de Estado ha encarado también la discusión sobre la naturaleza de la facultad de cobro coactivo reconociendo que ella tiene posturas divididas (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2013, expediente 19360) en tanto que un sector de ella entiende dicho cobro como una función jurisdiccional que general un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple trámite administrativo; y que otro sector de la jurisprudencia encuentra en el cobro coactivo una naturaleza administrativa, de autotutela ejecutiva en la que se ejecuta un acto administrativo (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2013, expediente 19360).

Sin embargo, la tendencia actual del Consejo de Estado se muestra de acuerdo con la naturaleza administrativa del cobro coactivo:

No obstante, el tema de la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva no ha sido un tema pacífico en la jurisprudencia de esta Corporación ni en la de la Corte Suprema de Justicia o en la Corte Constitucional (...). Con todo, en la actualidad puede decirse que existe una posición unánime y reiterada en el sentido de definir la denominada jurisdicción coactiva como el ejercicio de una función por naturaleza administrativa. De conformidad con los anteriores pronunciamientos jurisprudenciales, puede concluirse que aun cuando bajo ciertas circunstancias dentro de un trámite de cobro coactivo

pueda intervenir el Juez Administrativo, lo cierto es que se trata de una función eminentemente administrativa que se fundamenta en una potestad excepcional o exorbitante de autotutela de la Administración, para cobrar por cuenta propia los créditos a su favor. Finalmente, con el fin de eliminar cualquier asomo de duda acerca de la naturaleza administrativa de la llamada jurisdicción coactiva, debe agregarse que el mismo legislador durante el trámite que dio lugar a la expedición del artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 - disposición en la cual se fundamentó el Tribunal a quo para proferir la decisión ahora impugnada- de manera expresa tuvo la intención de dejar con absoluta claridad que el ejercicio del cobro coactivo previsto en dicha disposición era una manifestación de una función administrativa. (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente 43653).

Postura similar la de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según la cual no es de poca importancia el que la Ley 1437 de 2011 (CPACA) haya reemplazado la expresión “jurisdicción coactiva” que traía el Decreto – Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) por la de “prerrogativa de cobro coactivo”, que constituye “...una corrección técnica que busca correspondencia de las expresiones con la verdadera naturaleza de la facultad de cobro coactivo” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2013, expediente 2126).

Y en concepto posterior de la Sala de Consulta y Servicio Civil el Consejo de Estado concluyó que:

Es significativo que el nuevo código haya reemplazado la tradicional locución “*jurisdicción coactiva*” (artículo 68 del Decreto - Ley 01 de 1984) por la expresión “*prerrogativa de cobro coactivo*”, y que el Título IV de la Parte Primera del CPACA denomine “*procedimiento administrativo de cobro coactivo*” las actuaciones que las entidades públicas deben adelantar para cumplir con su deber de “*recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo*”. De esta manera se despeja el equívoco que envolvía incluir en la denominación de la prerrogativa administrativa de cobro la palabra “*jurisdicción*”, alusiva a funciones judiciales con las cuales nada tiene que ver este procedimiento administrativo. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Expediente 2164, 2014). (Cursivas son propias del texto original).

No obstante, sea administrativo o jurisdiccional el carácter del cobro coactivo, lo cierto es que el derecho fundamental al debido proceso debe aplicársele por disposición del artículo 29 de la Constitución Política en virtud del cual “...El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (Constitución Política de 1991, art. 29).

Enfoque metodológico (método)

En la investigación se empleará el método inductivo y analítico. Inductivo, en tanto que a partir del razonamiento se obtendrán conclusiones desde hechos particulares que se tienen como válidos y se analizarán “...postulados, teoremas,

leyes, principios, etcétera, de aplicación universal y de comprobada validez” (Bernal, 2010, p. 59).

Analítico, porque el objeto de estudio se separará en partes para estudiarlas individualmente (Bernal, 2010). Así, las categorías que se analizarán son las obligaciones urbanísticas, cesiones gratuitas, compensación en dinero de las cesiones gratuitas; la naturaleza, estructura y funcionamiento del procedimiento de cobro coactivo en materia de licencias urbanísticas en el municipio de Medellín, así como la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos y su aplicación en materia de obligaciones urbanísticas.

Técnicas de recolección de información y datos (metodología)

Será necesario consultar diferentes textos como libros y artículos académicos, ya sea en medio electrónico o físico. Igualmente serán consultadas leyes y decretos nacionales y locales, así como sentencias judiciales acerca del objeto de estudio en bibliotecas públicas y personales de los investigadores.

Para ello se utilizará como instrumento de recolección la ficha de registro de datos (Tamayo y Silva, s.f.) que permitirá tener una información precisa y su posterior revisión y análisis (Bonilla & Rodríguez, 1997). Con dicho instrumento se calculará y medirá la cantidad de procesos de cobro coactivo adelantados por concepto de obligaciones urbanísticas producto de cesiones gratuitas derivadas de la expedición de licencias urbanísticas en el municipio de Medellín.

1 Concepto de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos

1.1 El acto administrativo

Según lo anota el profesor Santofimio Gamboa (2017) antes de la revolución francesa lo que ahora se denomina acto administrativo era producto del ejercicio del poder concentrado, y se le conocía como acto del rey, de la corona o del fisco; siendo desconocida en esa época la teoría del acto administrativo pues este es un fenómeno propio del desarrollo del Estado de Derecho.

Hoy el acto administrativo es el principal de medio de actuación de la Administración al que se le define como “...manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos” (Rodríguez, 2017, p. 3).

Tales manifestaciones de voluntad, dice Libardo Rodríguez (2017), incluyen las unilaterales y las bilaterales, es decir, las que son el producto de un acuerdo de voluntades; así como las de contenido particular, que tienen un destinatario determinado, y las de contenido general, cuyos destinatarios son personas indeterminadas (Rodríguez, 2017) que constituyen lo que se conoce como “reglamento” por tratarse de las manifestaciones de las autoridades administrativas con carácter impersonal o abstracto (Santofimio, 2017).

La distinción indicada, esto es, la de acto de contenido particular y general, es también efectuada por la más reputada doctrina española. En efecto, Eduardo García de Enterría y Tomás–Ramón Fernández (2017), siguiendo a Zanobini, definen el acto administrativo como “...la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” (García & Fernández, 2017, p. 593). Se observa entonces que, según dicha definición, es acto administrativo el de carácter particular y concreto, no el que resulta del ejercicio de la potestad reglamentaria, sin embargo, como se verá más adelante, cuando se clasifica el acto administrativo hay quien incluye como tal al acto de carácter general, impersonal y abstracto, producto de la potestad reglamentaria.

Por otra parte, la definición de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás–Ramón Fernández (2017), incluye como acto administrativo la declaración “...de juicio, de conocimiento o de deseo” (p. 593), postura no compartida por Vedel (1980) quien sostiene que tales declaraciones no contienen materialmente una decisión ni producen efectos jurídicos. En armonía con ello, el Consejo de Estado ha definido el acto administrativo como

...aquellas manifestaciones unilaterales de voluntad de la Administración tendientes a producir efectos jurídicos, esto es, encaminados a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, ya sean de carácter subjetivo, particular, como en el caso de los permisos, un nombramiento y otorgamiento de una licencia, etc., o de carácter general u objetivo, como resulta, por

ejemplo, del ejercicio de la potestad reglamentaria. (Consejo de Estado, Sección Primera, 2015, expediente 2011-00271-00).

No obstante, el mismo Consejo de Estado ha estimado que existen actos administrativos que no producen efectos jurídicos como ocurre normalmente con los actos administrativos de trámite (Consejo de Estado, Sección Primera, 2011, expediente 2009-00080-01).

En virtud de lo expuesto sería posible definir el acto administrativo como la manifestación unilateral de la voluntad de la Administración que en algunos casos crea, modifica o extingue una situación jurídica; que es lo que ocurre con la manifestación de voluntad que hace la Administración al liquidar la obligación urbanística.

1.2 Clasificación del acto administrativo

El acto administrativo puede clasificarse de la siguiente forma:

- Acto de carácter general y acto de carácter particular, individual o concreto. El primero, tiene como destinatarios a personas indeterminadas, como los decretos reglamentarios (Rodríguez, 2017) al paso que los segundos, como su nombre lo indica, les crea una situación particular, individual o concreta a personas determinadas,

como el que destituye a un funcionario (Rodríguez, 2017) o, para efectos de este trabajo, el que liquida la obligación urbanística.

- Acto de poder y acto de gestión, dependiendo de si la Administración actúa o no en ejercicio de autoridad o mando. Así, cuando el acto ordena, prohíbe o sanciona será un acto de poder, mientras que será un acto de gestión cuando la Administración actúa “...en igualdad de condiciones con los particulares...” (Rodríguez, 2017, p. 34). El acto que liquida la obligación urbanística es un acto de poder pues en ella la Administración impone a un particular una carga, lo cual implica precisamente autoridad.

- Acto unilateral, que es aquel en el que interviene únicamente la voluntad de la Administración, como un decreto; y acto bilateral que implica un acuerdo de voluntades, como es el caso de los contratos estatales (Rodríguez, 2017). El acto que liquida la obligación urbanística es unilateral en tanto que quien la concede es la Administración y no obedece a un acuerdo de voluntades entre ella y el particular destinatario del mismo.

- Acto reglado y acto discrecional. El primero se presenta cuando la ley no le da opciones de tomar decisiones a la Administración si se reúnen los presupuestos establecidos por aquella, como ocurre con el

reconocimiento de una pensión de jubilación cuando el interesado cumple los requisitos para acceder a esa prestación (Rodríguez, 2017). El acto discrecional por su parte es aquel en el que la Administración tiene varias opciones frente a la decisión por tomar, como la declaración de conmoción interior, en la que si se cumplen los presupuestos para ello, la autoridad competente no está obligada a tal declaración, dado que ello dependerá de las consideraciones de conveniencia y oportunidad (Rodríguez, 2017). El acto administrativo que liquida la obligación urbanística es reglado porque si se presentan los requisitos que establece la ley y el reglamento, la Administración tendría que expedirlo.

- Acto simple y acto complejo. El acto simple es aquel que exige una sola voluntad para su formación como un nombramiento, mientras que el complejo requiere para ello "...la voluntad, o al menos la participación de dos o más órganos o funcionarios, por ejemplo, el acuerdo de las juntas directivas de los establecimientos públicos que fijan su planta de personal, debe aprobarse por medio de decreto del gobierno" (Younes, 2016, p. 201).

Debe decirse sin embargo, que si bien para Younes (2016) lo que determina lo simple o complejo del acto administrativo es el número de voluntades que intervienen en su formación, otros autores como Libardo Rodríguez (2017) consideran que el acto administrativo es de

una u otra clase dependiendo del número de actuaciones jurídicas (no voluntades) requeridas para su expedición. Así, señala Rodríguez (2017) que es complejo el acto que necesita de “...autorización previa, aprobación posterior, concepto de otros organismos o autoridades, o que requieran varias aprobaciones. Por ejemplo, un ordenanza de una asamblea requiere aprobación en varios debates y la sanción del gobernador” (p. 38).

En relación con esta clasificación es posible entender el acto administrativo que liquida la obligación urbanística que debe compensarse en dinero, como un acto simple, ya que a pesar de que tiene como presupuesto necesario el acto administrativo que concede la licencia urbanística de urbanización o construcción, se trata de dos actos administrativos distintos, perfectamente separables; lo que no sucede por ejemplo con las ordenanzas de las asambleas departamentales, en las que la aprobación por la respectiva asamblea no es un acto administrativo por sí mismo, y tampoco la sanción del gobernador es otro acto administrativo; más bien, la conjunción de la aprobación de la asamblea con la sanción del gobernador crean un solo acto administrativo que es la ordenanza. Esta situación no se presenta con el acto que liquida la obligación urbanística y el acto otorga licencia urbanística por cuanto, como se dijo, son dos actos diferentes; de hecho el acto administrativo que otorga la licencia puede existir sin

que finalmente se expida el acto que liquida la obligación urbanística, hipótesis que no puede predicarse de la aprobación de la asamblea que exige necesariamente la sanción del gobernador para que exista nazca un acto administrativo.

- Acto administrativo local y acto administrativo nacional. El local tiene un alcance limitado a un territorio (Younes, 2016) que corresponde al ámbito de competencia de la autoridad que lo expide, como los actos administrativos de un alcalde que rigen en el respectivo municipio, al paso que los actos administrativos nacionales tienen alcance en todo el territorio nacional (Younes, 2016), como los decretos reglamentarios del Presidente de la República. El acto administrativo que liquida la obligación urbanística es de alcance local.
- Acto administrativo de trámite y acto administrativo definitivo. El de trámite da impulso a dicha actuación sin definirla de fondo (Younes, 2016), y es también conocido como acto preparatorio o accesorio (Rodríguez, 2017). Por su parte el definitivo (o resolutorio en la doctrina española (García & Fernández, 2017)) decide de fondo o pone fin a la actuación administrativa (Younes, 2016) creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica concreta (Corte Constitucional, sentencia SU077 de 2018) de manera que lo único que queda pendiente es ejecutar lo decidido. Es el acto enjuiciable o controlable ante la

jurisdicción de lo contencioso administrativa sin que ello signifique necesariamente que se expida al final del procedimiento administrativo dado que bien cerrar “...un ciclo autónomo de la actuación administrativa claramente definido y que como tal pueda ser impugnado mediante la acción de nulidad.” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2012, expediente 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10)).

El acto administrativo que liquida la obligación urbanística es definitivo o resolutorio por cuanto define una situación de fondo como lo es el monto de esa obligación.

1.3 Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos

La firmeza del acto administrativo lo hace obligatorio y susceptible de ejecutarse inmediatamente según lo dispone el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, (CPACA), sin embargo, por causa del fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria, a la que algunos se refieren como cesación de la eficacia del acto administrativo (De Enterría & Fernández, 2017) o alteración a su normal eficacia (Santofimio, 2017), el acto pierde su obligatoriedad y por ende no puede ejecutarse.

Al respecto la Corte Constitucional indicó:

La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos. (Corte Constitucional, sentencia C-069 de 1995).

La institución bajo análisis existía ya en el Código Contencioso Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984) y fue objeto de discusión en la Comisión de Reforma que redactó el CPACA, en la que al respecto se abordaron temas tales como si debía incluirse o no la facultad oficiosa para que la Administración declarara la pérdida de fuerza ejecutoria o dejarse como excepción alegable por el interesado en oponerse al acto; si su declaratoria requería solicitud de parte; o si era necesario establecer un nuevo medio de control (Comisión de Reforma, 2014) temas a los que ya se había referido el Consejo de Estado de la siguiente forma:

Así no podrá pedirse, como acción, que el juez declare que el acto ha perdido fuerza ejecutoria por decaimiento; pero si podrá excepcionar por la pérdida de esa fuerza, cuando la administración intente hacerlo cumplir en ejercicio del privilegio de la ejecución de oficio. (...) En Colombia, en el estado actual de su legislación, [en vigencia del Código Contencioso Administrativo, Decreto – Ley 01 de 1984] se repite, no existe la acción que permita pedirle

al juez, por ejemplo, que declare o bien la prescripción derivada de un acto administrativo o bien la pérdida de la fuerza ejecutoria del mismo. Se habla aquí de prescripción extintiva porque la jurisprudencia ha asimilado la hipótesis del numeral 3° [del artículo 66 del CCA] a un evento de esa naturaleza. (Consejo de Estado, Sección Tercera, 1996, expediente 12005).

La regulación actual quedó de la siguiente forma en el CPACA:

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.

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 (Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 2011).

El acto administrativo que se encuentre en alguna de las causales contempladas en el artículo 91 del CPACA no podrá ser ejecutado, y si la Administración pretende hacerlo, el interesado podrá oponerse alegando como excepción la pérdida de fuerza ejecutoria, situación que obligará a aquella a decidir mediante acto no recurrible pero susceptible de control jurisdiccional.

Vale la pena aclarar que el reconocimiento de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es una competencia atribuida a la autoridad que lo expidió, pero cuando tal cosa no sucede, sino que la Administración pretende la ejecución del acto, el particular se opone y es ahí cuando se presenta la intervención del juez para que resuelva si hubo o no pérdida de fuerza ejecutoria; juez que no es otro que el contencioso administrativo ya que ningún otro podría hacerlo, ni siquiera el juez de tutela, quien tiene "... vedado inmiscuirse en la aplicación de alguna de las causales que motivan la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, ya que la ley asigna una competencia específica para ello" (Corte Constitucional, sentencia T-120 de 2012).

En sentir de Rivadeneira (2012) la pérdida de fuerza ejecutoria recae en toda clase de actos administrativos, esto es, "...generales y particulares, de ejecución instantánea o sucesiva, discrecional y reglada" (p. 173); y ella no afecta la legalidad del acto administrativo (Benavides, 2013) ni puede alegarse como causal de nulidad, dado que no incide en la validez del acto (Ostau, 2014); sin embargo, la cuestión es diferente si se expide un acto administrativo con fundamento en el acto que ha

perdido su fuerza ejecutoria, pues en este caso la validez de aquél se compromete, y así, dicha pérdida puede alegarse como causal de nulidad “...por falsa motivación, expedición irregular o falta de competencia temporal...” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2018, expediente 20694).

Entre las causales de pérdida de fuerza ejecutoria que contempla el artículo 91 del CPACA, se encuentra la hipótesis en la que la autoridad respectiva no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutar los actos administrativos al cabo de cinco años de estar en firme, circunstancia que se asimila a la prescripción extintiva de las obligaciones, según lo dice la doctrina (Rivadeneira, 2012) y la jurisprudencia (Consejo de Estado, Sección Tercera, 1996, expediente 12005).

La causal en mención exige los siguientes requisitos: 1. Que el acto administrativo se encuentre en firme. 2. Que consagre un derecho a favor de la administración. 3. Que consagre un deber u obligación a cargo de un tercero. 4. Que transcurra un término de cinco años luego de su firmeza. 5. Que la administración asuma una conducta pasiva frente a la ejecución del acto. (Rivadeneira, 2012, p. 182). Es necesario aclarar que en el marco de un proceso de cobro coactivo es aplicable el concepto de pérdida de fuerza ejecutoria cuando el acto administrativo que pretende ejecutarse ha perdido dicha fuerza, tal como lo ha expresado el Consejo de Estado: En efecto, la pérdida de fuerza ejecutoria se presenta en actos administrativos que tienen carácter ejecutivo y ejecutorio, como en este caso, en las Resoluciones que establecieron la obligación de pagar el impuesto predial (título ejecutivo) y no en los actos que realiza la Administración para su cumplimiento (Resoluciones que decidieron las excepciones

contra el mandamiento de pago) (...) Un acto administrativo pudo haber sido expedido con el cumplimiento de todos los requisitos para producir efectos, tener carácter ejecutivo y en tal sentido ser obligatorio tanto para la administración como para los administrados, sin embargo, por alguna circunstancia la Administración ya no puede ejecutarlo, (por transcurso del tiempo, por decaimiento, entre otros) en este caso es cuando se habla de la pérdida de fuerza ejecutoria de ese acto. (...) Concordante con lo anterior, se observa que dentro del proceso de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario se puede proponer contra el mandamiento de pago la excepción de “pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente” (artículo 831 numeral 4), que no es lo mismo que la declaratoria de nulidad del título ejecutivo, cuyos efectos, no se desconoce, influyen necesariamente, en los actos administrativos expedidos para su cumplimiento o ejecución. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2006, expediente 14438).

También ha aclarado el Consejo de Estado que en tratándose del proceso de cobro coactivo en el que el título ejecutivo es un acto administrativo cuya ejecución no ha sido oportuna, no es procedente hablar de prescripción porque “...como se vio, el término de cumplimiento del acto administrativo no está sometido al fenómeno de la prescripción sino a la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A.” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2012, expediente 25000-23-24-000-2012-00362-01(AC)).

2 Fundamento jurídico del acto administrativo que liquida la obligación urbanística.

Tal como se indicó antes, la expedición de licencias de urbanización y construcción constituyen una función administrativa, y ellas, como producto de dicha función, son actos administrativos aunque quien los profiera –el curador urbano- sea un particular “...encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición” (Congreso de la República, Ley 810 de 2003, artículo 9).

Ahora bien, el acto administrativo que concede la licencia urbanística no solo permite la ejecución de una obra civil sino que lleva consigo obligaciones o cargas para su beneficiario. Una de ellas es la de las cesiones gratuitas a cargo de los propietarios de inmuebles para vías locales, espacio público y equipamiento básico de ciudad, como consecuencia de la función social de la propiedad establecida en el artículo 58 de la Constitución Política (Corte Constitucional, sentencia C-295 de 1993).

En ese sentido, el artículo 7 de la Ley 9 de 1989 autoriza a algunas entidades territoriales –entre ellas a los municipios– a crear entes encargados de administrar, desarrollar, mantener y apoyar el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales; en estos dos últimos casos la disposición citada permite que las áreas de cesión sean compensadas en dinero.

En armonía con lo anterior, el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 entrega a los municipios y distritos la atribución de reglamentar las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer para vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general; que para el caso del municipio de Medellín se efectuó a través del Acuerdo 48 de 2014 del Concejo Municipal “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”:

Artículo 306. Áreas de cesión pública. En todas las actuaciones urbanísticas, incluyendo los reconocimientos y legalizaciones urbanísticas, tanto en los suelos Urbano como de Expansión Urbana, se deberá cumplir con las áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos colectivos y para la construcción de equipamientos. A tal efecto, se cumplirán las siguientes disposiciones: (...) 2. En concordancia con lo establecido en el Decreto Nacional 1469 de 2.010 o la norma que lo modifique o sustituya, la definición de las áreas de cesión y la forma de cumplimiento y entrega, se determinarán al momento de otorgar las licencias de urbanización y construcción de los lotes resultantes. (...) 4. En desarrollos no sujetos a plan parcial, las obligaciones urbanísticas podrán cumplirse en el sitio, en otro sitio o en dinero. La disposición del suelo para la construcción de parques, plazas, plazoletas, zonas verdes y/o para la construcción de equipamientos, será definida por el Departamento Administrativo de Planeación.

(...)

Las áreas de cesión pública podrán cumplirse en suelo y en dinero, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

En Suelo:

- a) Cumplimiento en el sitio donde se desarrolla el proyecto, siempre y cuando el área a ceder haga parte, coincida y contribuya a concretar los Subsistemas de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, y de Equipamientos Colectivos, definidos en el Mapa 12 Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado, para lo cual se requerirá un concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación.
- b) Cumplimiento de la obligación en los suelos potenciales o de oportunidad donde se identifiquen proyectos de ejecución prioritaria destinados a la generación de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, y equipamientos y/o a la construcción o ampliación de equipamientos básicos que complementen los sistemas que para el efecto se identifican en el presente plan.

En Dinero:

Cuando en el inmueble a desarrollar no existan áreas que estén incluidas en el Mapa 12. Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado y Mapa 13. Subsistema de equipamientos colectivos, destinadas a la generación o ampliación de espacios públicos para el esparcimiento, encuentro, equipamientos y/o a la construcción de equipamientos básicos, la

Administración Municipal reglamentará el direccionamiento de los recursos obtenidos por este concepto, en desarrollo de la normativa nacional vigente en la materia y las disposiciones del presente Plan, especialmente las contenidas en la Cuarta Parte. (Subrayas agregadas).

El Acuerdo 48 de 2014 dispone entonces, en concordancia con la Ley 9 de 1989, respetar las áreas de cesión pública cuya fijación, forma de cumplimiento y entrega deben determinarse al momento de otorgar las respectivas licencias de urbanización y construcción. Dicha cesión puede cumplirse en suelo (cediendo el área que resulte calculada) o en dinero, dependiendo del lugar de influencia del proyecto de construcción; así, la cesión será de suelo si el proyecto hace parte, coincide o contribuye a concretar los subsistemas de espacio público de esparcimiento y encuentro, o de equipamientos colectivos, definidos en el mapa indicado en el artículo 306 del Acuerdo 48 de 2014⁵, previo concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación. En caso contrario, la cesión se compensará en dinero, y la reglamentación del procedimiento específico de su cálculo, liquidación y cobro corresponderá a una atribución propia de la

⁵ Mapa 12 que establece el Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado, para lo cual se requerirá un concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación.

Administración Municipal, según lo dispuesto en el artículo 521 del referido Acuerdo 48 de 2014.

A su turno, la Administración Municipal de Medellín expidió el Decreto Municipal Reglamentario número 1152 de 2015 “Por medio del cual se reglamenta el procedimiento específico para el cálculo, liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero” cuya vigencia, indicada en el artículo primero del Decreto, no solo abarca las licencias urbanísticas expedidas después del Acuerdo 48 de 2014 –objeto de la reglamentación– sino también las licencias concedidas antes de la existencia de dicho Acuerdo. Así mismo, el Nuevo Decreto Municipal 2502 de 2019, no solo rige las licencias urbanísticas expedidas después del Acuerdo 48 de 2014 –objeto de la reglamentación– sino también las licencias concedidas antes de la existencia de dicho Acuerdo hasta las expedidas mediante el acuerdo 62 de 1999, (Alcaldía de Medellín, 2019, Decreto 2502, artículo 4, párrafo primero)⁶.

Tal forma de vigencia normativa resulta exótica a la característica de irretroactividad de los actos administrativos en virtud de la cual, una vez queda en

⁶ “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 originadas por instrumentos de planificación complementarios, acatados bajo dichas normativas”.

firme el acto administrativo, produce efectos hacia el futuro, esto es, sobre hechos ocurridos después de su entrada en vigencia, no antes, por motivos de certeza jurídica, característica que tiene excepción “...por expreso mandato legal” (Santofimio, 2017, p. 531) siempre que resulte favorable al interesado y no afecte derechos o intereses legítimos de terceros (De Enterría & Fernández, 2017).

Ahora, en relación con el procedimiento específico para el cálculo, liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero, causadas antes de la vigencia del Acuerdo Municipal 48 de 2014, tanto el Decreto Municipal Reglamentario número 1152 de 2015 como su derogatorio (el Decreto municipal 2502 de 2019) establecen que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal debe entregar a la Secretaría de Gestión y Control Territorial los respectivos expedientes de licenciamiento indicando si la obligación urbanística se determinó en suelo o en dinero.

En el procedimiento interviene la Subsecretaría de Tesorería de la Secretaría de Hacienda, la cual está encargada de verificar, por solicitud de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, si el beneficiario de la licencia efectuó el pago de la obligación.

Por su parte, la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, debe verificar en la licencia la ejecución de las obras conforme a lo indicado en ella (en la licencia) para cuyo efecto realiza visita en el lugar de la obra y si la Subsecretaría de Catastro de la Secretaría de Gestión y Control

Territorial no ha estimado los valores por metro cuadrado de suelo y/o construcción, se lo solicita.

Posteriormente la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, debe requerir al titular de la licencia informándole sobre la iniciación de la actuación administrativa para garantizar su derecho de defensa en la forma establecida en la Ley 1437 de 2011, requerimiento en el que según el Decreto Municipal 1152 de 2015, debía indicarle la cantidad de metros cuadrados que está llamado a compensar en dinero y su valor, concediéndole el término de 10 días para que pague el valor liquidado o para que presente pruebas en su defensa. Dicho requerimiento es un acto de trámite toda vez que es preparatorio para la emisión del acto administrativo que presta mérito ejecutivo.

Vencidos los 10 días, la Subsecretaría de Control Urbanístico evalúa los descargos presentados, practica pruebas y las valora. Si el interesado demuestra haber pagado la obligación urbanística se archiva la actuación, de lo contrario se expide acto administrativo motivado de liquidación de la obligación urbanística que presta mérito ejecutivo, el cual debe notificarse de forma personal en la forma contemplada en la Ley 1437 de 2011, y es susceptible de los recursos en vía administrativa, esto es, el de reposición ante la Subsecretaría de Control Urbanístico, y el de apelación, que lo resuelve la Secretaría de Gestión y Control Territorial.

Ejecutoriado el acto administrativo, si la obligación urbanística no es pagada dentro de los 10 días siguientes la obligación contenida en él, la Subsecretaría de

Control Urbanístico genera documento de cobro y remite la actuación a la Subsecretaría de Tesorería de la Secretaría de Hacienda para adelantar el cobro persuasivo y coactivo.

El nuevo Decreto derogatorio 2502 de 2019, no impone el deber de indicar el valor a compensar dado que solo se hace referencia a los metros cuadrados que deben ser compensados, cuyo valor en dinero se calcula en el acto administrativo que presta mérito ejecutivo. Igualmente, en su artículo 56 el citado Decreto establece un procedimiento sancionatorio por el “incumplimiento injustificado en la entrega material de las áreas de cesión pública y en virtud del artículo 90⁷ de la Ley 1437 de 2011” (Alcaldía de Medellín, Decreto 2502 de 2019, artículo 56) por parte de la administración en cabeza de la Subsecretaria de Control Urbanístico, haciendo más gravosa la situación del administrado.

Del procedimiento descrito se concluye que el acto administrativo que liquida la obligación urbanística –que presta mérito ejecutivo– tiene como fundamento

⁷ Artículo 90. EJECUCIÓN EN CASO DE RENUENCIA. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

jurídico previo el acto administrativo que concede la licencia urbanística de urbanización o construcción en el que las áreas de cesión deben fijarse, determinarse su forma de cumplimiento y la forma entrega. De esta forma, sin la licencia que establezca las áreas de cesión, no podría posteriormente la Administración liquidar la obligación urbanística.

Pero además, del procedimiento administrativo dispuesto por el Decreto Municipal Reglamentario número 1152 de 2015, se desprende que para liquidar la obligación urbanística a compensarse en dinero, es también condición necesaria verificar en campo mediante visita que las obras licenciadas se hayan realizado, de tal suerte que ello se constituye en fundamento de hecho o fáctico del acto de liquidación.

En otras palabras, el acto administrativo que liquida la obligación urbanística que debe compensarse en dinero tiene un doble fundamento, uno jurídico y otro fáctico. El primero es la licencia urbanística de urbanización, construcción o el acto de reconocimiento, que define las áreas de cesión y la forma de cumplimiento (en suelo o en dinero); y el segundo, es decir, el fáctico, consiste en la efectiva realización de la obra licenciada.

Teniendo en cuenta lo anterior, la efectiva realización de la obra licenciada es estimada por la administración –en este caso la Subsecretaría de Control Urbanístico– como el hecho generador de las obligaciones urbanísticas.

3 Efecto de la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia urbanística en relación con el procedimiento para el cobro coactivo de las obligaciones urbanísticas contenidas en el acto de liquidación fundado en dicha licencia

Si como se dijo anteriormente, el acto administrativo que liquida la obligación urbanística a compensar en dinero tiene un fundamento jurídico –la licencia urbanística– y otro el fáctico –la realización de la obra licenciada–, se hace necesario distinguir distintas hipótesis que pueden presentarse en la vida real cuando se relacionan tales fundamentos con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que otorga la licencia por el transcurso de cinco años desde su ejecutoria sin que se haya ejecutado o cumplido:

- Aquella en la que se concede la licencia pero no se ejecuta la obra licenciada.

En este caso a pesar de existir el fundamento jurídico –licencia urbanística– no se presenta el fundamento fáctico –la efectiva realización de la obra– razón por la cual la Administración no podría expedir el acto administrativo que liquida la obligación urbanística.

- Aquella en la que se concede la licencia y dentro de los cinco años siguientes se realiza la obra y se liquida la obligación urbanística que debe compensarse en dinero.

En esta hipótesis se presentan tanto el fundamento jurídico como el fáctico, de manera que la Administración tendría sustento para expedir el acto administrativo que liquida la obligación urbanística y de promover el respectivo proceso de cobro coactivo en caso de que el destinatario del acto omita su cumplimiento.

- Aquella en la que se concede la licencia, más de cinco años después se ejecuta la obra licenciada y más de cinco años después de la construcción se liquida la obligación urbanística que debe compensarse en dinero.

En esta hipótesis habría que tener en cuenta el término de vigencia de la licencia señalado en el acto administrativo que la concede. Así, si la obra se ejecuta después de cinco años de haberse otorgado la licencia y además por fuera de la vigencia de la misma, no habría fundamento jurídico para expedir el acto de liquidación de la obligación urbanística. Si en cambio, la obra se realizó después de cinco años de haberse ejecutoriado el acto que concedió la licencia, pero en vigencia de esta, se conservaría el fundamento jurídico del acto administrativo de liquidación. A pesar de esto, como el acto de liquidación de la obligación urbanística se expidió cinco años después de la construcción (según la hipótesis ahora analizada), no habría ya fundamento fáctico para que la Administración emitiera dicha liquidación.

- La hipótesis en la que se concede la licencia, se ejecuta la obra licenciada después de cinco años de expedida la licencia y dentro de los cinco años desde la fecha de la obra se liquida la obligación urbanística que debe compensarse en dinero.

Al igual que en el caso anterior debe observarse el término de vigencia de la licencia señalado en el acto administrativo que la concede para establecer si al construirse la obra aún existía el fundamento jurídico para el acto de liquidación, en cuyo caso habría también fundamento fáctico para la liquidación de la obligación urbanística dado que ella –la liquidación– se efectuó dentro de los cinco años siguientes a la construcción.

- La hipótesis en la que se ejecuta la obra licenciada en menos de cinco años desde la licencia y en menos de cinco años desde la obra se liquida la obligación urbanística que debe compensarse en dinero, pero desde la licencia hasta la liquidación transcurren más de cinco años.

Si el sustento jurídico del acto que liquida el monto de la compensación en dinero de las cesiones gratuitas es el acto que otorga la licencia urbanística, entonces cuando éste último ha sufrido la pérdida de fuerza ejecutoria por haber transcurrido más de cinco años desde su ejecutoria sin que la Administración haya realizado las actuaciones necesarias para hacerlo cumplir, parece configurarse una falsa motivación en el acto liquidatorio.

Efectivamente, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la nulidad de los actos administrativos de carácter particular procede por las mismas causales indicadas para la nulidad de los actos de carácter general contempladas en el artículo 137 de dicho

Código, entre otras, cuando el respectivo acto ha sido expedido mediante falsa motivación.

La causal en mención tiene lugar cuando se presenta un error de hecho o de derecho acerca de los motivos del acto, cuando el acto se funda en hechos que no son verdaderos (Vidal, 2019), cuando no existen los motivos invocados (Rodríguez, 2017) o en ausencia de los motivos previstos por la ley para la expedición del acto administrativo (Younes, 2016).

Precisamente el Consejo de Estado ha explicado que la falsa motivación es un vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo acerca de los antecedentes legales y de hecho del mismo (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2014, expediente 63001-23-31-000-2000- 01156-01(27776)); y en otra decisión expresó lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, se entiende que la existencia real de los motivos de un acto administrativo constituye uno de sus fundamentos de legalidad, al punto de que cuando se demuestra que los motivos que se expresan en el acto como fuente del mismo no son reales, o no existen, o están maquillados, se presenta un vicio que invalida el acto administrativo, llamado falsa motivación. En síntesis, el vicio de falsa motivación es aquel que afecta el elemento causal del acto administrativo, referido a los antecedentes de hecho y de derecho que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, facultan su expedición y, para efectos de su configuración, corresponderá al impugnante demostrar que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a

la realidad. (Consejo de Estado, 2016, expediente 250002324000200800265-01). (Se subrayó).

Teniendo la falsa motivación una relación directa con el principio de legalidad de los actos administrativos y con el control de los hechos que los determinan (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2019, expediente 76001-23-33-000-2013-00591-02(23493)) o les sirven de fundamento, cuando se liquida la compensación en dinero teniendo como causa o fundamento jurídico el acto administrativo que concedió la licencia urbanística que ha perdido su fuerza ejecutoria –por haberse expedido hace más de cinco años sin que se hubiese ejecutado– existiría una falsa motivación en el acto liquidatorio porque su motivo de derecho –el acto que concede la licencia– ha perdido su fuerza ejecutoria, trayendo como consecuencia que tal acto liquidatorio no podría cobrarse coactivamente.

Sobre lo anterior el Consejo de Estado sostiene que en el proceso de cobro coactivo en el que el título ejecutivo es un acto administrativo, no es procedente hablar de prescripción porque “...como se vio, el término de cumplimiento del acto administrativo no está sometido al fenómeno de la prescripción sino a la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A.” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2012, expediente 25000-23-24-000-2012-00362-01(AC)).

Y en pronunciamiento más reciente indicó:

...la pérdida de fuerza ejecutoria no es causal de nulidad de los actos administrativos, puesto que el control de legalidad de los actos administrativos se realiza frente a las situaciones de hecho y de derecho presentes al momento de nacer el acto a la vida jurídica. No obstante la jurisprudencia ha aceptado que la pérdida de fuerza ejecutoria puede alegarse como evento que afecta la validez de los actos administrativos que se hayan proferido con fundamento en el acto que perdió fuerza ejecutoria, pues el acto demandado puede ser nulo por falsa motivación...(Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2018, expediente 25001-23-37-000-2012-00118-01(20694). (Se resaltó).

Esta postura ya había sido acogida por el Consejo de Estado en oportunidad anterior en la que sostuvo:

En sede jurisdiccional [la pérdida de fuerza ejecutoria] puede sí ser invocada, pero no para que se haga tal declaratoria, sino como circunstancia que pueda afectar la validez, ya no del acto que se estima ha sufrido tal fenómeno, sino la de los actos administrativos que se llegaren a producir con fundamento en éste, caso en el cual, tratándose de la acción de nulidad, esta situación podría resultar encuadrada en algunas de las causales previstas en el artículo 84 del C.C.A., como la falsa motivación..., según las circunstancias concretas en que se produzcan los actos derivados de la aplicación del que se considera ha perdido su fuerza ejecutoria. (Consejo de Estado, Sección Primera, 1998, expediente 4490). (Énfasis agregado).

Ahora, debe aclararse que en las sentencias citadas no se discutía de manera específica sobre la validez de actos que liquidan el monto de la compensación en dinero de las cesiones gratuitas en materia urbanística, sino acerca de la pérdida de fuerza ejecutoria como generadora de la causal de falsa motivación de actos administrativos, en tanto que no hay evidencia empírica de haberse declarado nulo un acto administrativo que liquida la mencionada obligación urbanística por falsa motivación como consecuencia de haberse expedido aquel con fundamento en una licencia urbanística que ha perdido su fuerza ejecutoria.

No obstante, es precisamente esa tesis la que esta investigación plantea, esto es, que es factible la aplicación de la pérdida de fuerza ejecutoria y la falsa motivación en materia de licencias urbanísticas. En otros términos, que la pérdida de fuerza ejecutoria puede ser invocada ante el juez administrativo para afectar la validez, no del acto que ha sufrido tal fenómeno (el que concedió la licencia urbanística) sino la del acto administrativo que se produce con fundamento en él (el acto que liquida el valor de la compensación en dinero de las cesiones gratuitas urbanísticas).

Y se sostiene lo anterior porque, como se indicó en los capítulos anteriores, tanto la licencia urbanística como el acto posterior que liquida el valor de la obligación urbanística son actos administrativos y, por tanto, se encuentran sujetos a todos los fenómenos que por ley les concierne, como la pérdida de fuerza ejecutoria y las causales de nulidad, entre ellas, la falsa motivación. No se conoce en el

ordenamiento jurídico disposición jurídica alguna que extraiga dichos actos del radio de acción de tales figuras.

Dicho brevemente: la licencia urbanística es un acto administrativo y por ello puede perder su fuerza ejecutoria si se presentan las circunstancias contempladas en la ley para ello. Igualmente, la liquidación del valor de la compensación en dinero de las cesiones gratuitas urbanísticas es un acto administrativo, de manera que eventualmente puede ser anulado por cualquiera de las causales de nulidad que establece la ley, como la falsa motivación.

En síntesis, el acto administrativo que liquida la obligación urbanística que debe compensarse en dinero tiene un doble fundamento, uno jurídico que consiste en la licencia urbanística, y otro fáctico que viene a ser la efectiva realización de la obra licenciada. Al relacionar dichos fundamentos con el concepto de la pérdida de fuerza ejecutoria a causa de haber pasado cinco años sin haberse cumplido el acto administrativo que otorgó la licencia, no habría fundamento jurídico para expedir el acto de liquidación de la obligación urbanística. De igual forma, si no hubo construcción, no habría fundamento fáctico para que la Administración emitiera dicha liquidación.

En tales circunstancias, esto es, sin fundamento jurídico o fáctico para el acto administrativo por el cual se liquida el valor a compensar por la obligación urbanística, dicho acto estaría viciado por falsa motivación, en tanto que carecería

de los elementos causales referidos a los antecedentes de derecho y de hecho, y de contera su validez estaría comprometida.

Por otra parte, la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia urbanística por no ejecutarla dentro de los cinco años después de su firmeza, revela un comportamiento omisivo, inoperante de la Administración que viola los principios de eficacia y celeridad contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política y 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). En efecto, el principio de eficacia les impone a las autoridades buscar que los procedimientos administrativos logren su finalidad, para lo cual deben, entre otras cosas, evitar retardos en orden a que se consiga la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. Y en virtud del principio de celeridad, las autoridades están llamadas a impulsar oficiosamente y con diligencia los procedimientos administrativo dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Adicionalmente, en aplicación del principio de responsabilidad, contemplado en el artículo 6 de la Constitución Política y 3 numeral 7 del CPACA, la pérdida de fuerza ejecutoria por la causal indicada genera responsabilidad de los servidores públicos que dieron lugar a tal fenómeno, de suerte que deben ellos asumir las consecuencias de su comportamiento omisivo, el cual además puede constituir falta disciplinaria por incumplir los deberes previstos en los numerales 1 y 2 del artículo

34 de la Ley 734 de 2002; e incurrir en las prohibiciones de los numerales 1 y 7 del artículo 35 de la mencionada ley.

El municipio de Medellín no ha cumplido el deber de control eficiente de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas de manera oportuna, tarea que de conformidad con el Decreto Municipal 883 de 2015 corresponde a la Secretaría de Gestión y Control Territorial entre cuyas funciones tiene, según su artículo 345, las de inspeccionar, vigilar y controlar la ejecución de los proyectos urbanísticos y constructivos y las actuaciones de los curadores urbanos; liderar el cumplimiento de las competencias sobre control urbano a cargo del municipio, así como el proceso de liquidación y verificación del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas.

Las funciones mencionadas se encontraban antes radicadas en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación que por incumplimiento de las mismas y por el no cobro de las obligaciones urbanísticas, provocó un juicio de responsabilidad fiscal. Para hacerle frente a esta situación, la Alcaldía de Medellín creó la susodicha Secretaría de Gestión y Control Territorial y expidió el Decreto Reglamentario Municipal 1152 de 2015 para el cobro de esas obligaciones pues de hecho, existía un vacío normativo al respecto.

Pero además de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, el Decreto Municipal 883 de 2015 contempla la Secretaría de Evaluación y Control que mide y evalúa la eficiencia y eficacia de la Administración municipal mediante la

evaluación independiente por dependencias, y propone los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos en el Municipio de Medellín.

A pesar de ello, los funcionarios a cargo de las funciones de dar cumplimiento a las obligaciones urbanísticas siguen sometidos a procesos de responsabilidad fiscal y disciplinaria dado que persiste el cobro de ellas con base en licencias urbanísticas que han perdido fuerza ejecutoria por el transcurso del tiempo.

En cuanto al alcance de la pérdida de fuerza ejecutoria en relación con los actos de liquidación de obligaciones urbanísticas, se genera una expectativa de recaudo carente de fundamento jurídico. En otros términos, la Administración incluye en su presupuesto recursos que espera percibir o recaudar por cuenta de las obligaciones urbanísticas contenidas en licencias concedidas que no pueden servir de fundamento de actos de liquidación porque perdieron fuerza ejecutoria.

La Administración municipal se encuentra en mora de darle solución efectiva a esta situación con medidas como la capacitación de su personal, el incremento o redistribución del mismo, la redistribución de funciones; el uso de herramientas tecnológicas que haga posible saber cuántas licencias se conceden, su vigencia, el estado de las mismas; y alertar con suficiente antelación de la pérdida de su fuerza ejecutoria para actuar de conformidad.

4 Conclusiones

Según lo dispone la Ley 388 de 1997, el urbanismo es una función pública que tiene entre otros fines, facilitar el acceso a las vías públicas, a la infraestructura de transporte, a los espacios públicos y a los de uso común; así como procurar el uso racional del suelo de acuerdo con la función social inherente a la propiedad, para cuyo logro el ordenamiento jurídico establece, entre otras exigencias, la expedición de un acto administrativo de carácter particular y concreto consistente en la licencia urbanística que da derecho a la realización de distintas actividades, como las de urbanizar o construir, pero que al mismo tiempo, impone ciertas obligaciones como la cesión gratuita de zonas a cargo de los propietarios de inmuebles, para vías locales y espacio público, cesión que puede ser compensada en dinero cuyo valor se fija por medio de otro acto administrativo (posterior al de la licencia) que presta mérito ejecutivo contra el particular beneficiario de la licencia, de manera que ante la falta de pago, el municipio puede ejercer el respectivo cobro coactivo que en el municipio de Medellín se ha venido adelantando con base en licencias urbanísticas expedidas hace más de cinco años y que, por tanto, habrían perdido su fuerza ejecutoria.

En este trabajo se propuso entonces determinar el alcance de los actos administrativos de la Administración Municipal de Medellín, que liquidan la obligación urbanística basada en la licencia urbanística expedida por los curadores urbanos, en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por inejecución de los mismos.

Para el logro de tal propósito fueron formulados varios objetivos específicos. El primero consistió en examinar el concepto de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, fenómeno en virtud del cual cesa el efecto jurídico de aquellos, lo cual implica que dejan de ser obligatorios y no pueden ejecutarse. Entre sus causales el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 establece la inejecución del respectivo acto dentro de los cinco años siguientes a su firmeza. En esos términos, si un acto administrativo queda en firme, la Administración cuenta con hasta cinco años para darle cumplimiento, luego de lo cual no podrá ejecutarlo. En este caso, el particular contra quien la Administración pretenda ejecutar un acto administrativo que se encuentre en la situación descrita, tiene en sus manos, para oponerse a esa ejecución, lo que la ley en mención denominó excepción de pérdida de ejecutoriedad.

Lo anterior quiere decir, en atención al propósito de esta investigación, que si se expide una licencia urbanística de urbanización o construcción, las obligaciones impuestas en ella –como lo es la cesión gratuita– deben cumplirse, a más tardar, dentro de los cinco años siguientes a su firmeza so pena de perder su fuerza ejecutoria.

Otro objetivo específico fijado, abordó el fundamento jurídico del acto administrativo que liquida el valor de la obligación urbanística de cesión gratuita, el cual no es otro que el acto previo que concede la licencia de urbanización o construcción, el cual contiene las áreas de cesión y determina su forma de cumplimiento y entrega. De esa forma, la licencia urbanística es el fundamento

jurídico del acto de liquidación, porque sin ella no podría más tarde la Administración liquidar el valor de la obligación urbanística.

No obstante, para liquidar la obligación urbanística a compensarse en dinero, no solo es condición necesaria la respectiva licencia –fundamento jurídico– sino también la efectiva realización de las obras licenciadas, lo que constituye el fundamento de hecho o fundamento fáctico del acto de liquidación. Lo dicho permite concluir que el acto de liquidación del valor de la obligación urbanística tiene un fundamento jurídico y un fundamento fáctico: la licencia urbanística de urbanización o construcción que define las áreas de cesión y la forma de cumplimiento –en suelo o en dinero–; y la efectiva realización de la obra licenciada.

Finalmente, el último objetivo específico trazado fue analizar el efecto que puede tener la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia urbanística, en relación con el procedimiento para el cobro coactivo de las obligaciones urbanísticas contenidas en el acto de liquidación fundado en dicha licencia. Sobre tal objetivo se concluye que si se expide una licencia urbanística cuyas obligaciones no son cumplidas dentro de los cinco años siguientes a su firmeza, ella pierde su fuerza ejecutoria, no podría ejecutarse y de contera, no podrá servir de fundamento al acto que liquida el valor de la obligación urbanística.

Si contrario a ello, la Administración decide expedir el acto liquidatorio en mención, fundamentado en la licencia inejecutable por causa de su pérdida de fuerza ejecutoria, el acto de liquidación se encontraría viciado de nulidad por falsa

motivación, pues su elemento causal –el fundamento jurídico– es inexistente. Lo mismo sucede si la obra licenciada no se ejecuta, dado que esta ejecución es el fundamento fáctico del acto administrativo que liquida la obligación urbanística.

Todo lo anterior hace posible concluir que los actos administrativos de la Administración Municipal de Medellín, que liquidan la obligación urbanística basados en una licencia que ha perdido su fuerza ejecutoria por inejecución de la misma dentro los cinco años después de su firmeza, carecen de fundamento jurídico y por ello, son anulables por la causal de falsa motivación. En esas condiciones, el procedimiento que actualmente se adelanta por parte de la Administración Municipal de Medellín para el cobro de obligaciones urbanísticas con sustento en tales actos, no se ajustaría a las disposiciones existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

5 Referencias

Alcaldía de Medellín. (2019). Decreto municipal 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, se derogan los Decretos Municipales 566 de 2011 y 1152 de 2015 y se dictan otras disposiciones”. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2015). Decreto municipal 1152 de 2015 por medio del cual se reglamenta el procedimiento específico para el cálculo, liquidación y cobro

de las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Arango, M. (2019). ¿Qué son las tales obligaciones urbanísticas que ahora quieren cobrar en Medellín? En Las 2 Orillas recuperado el 10 de agosto de 2019 de <https://www.las2orillas.co/que-son-las-tales-obligaciones-urbanisticas-que-ahora-quieren-cobrar-en-medellin/>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.

Atehortúa Ríos, C. A. (2019). Las Cámaras de Comercio en el contexto de la descentralización por colaboración y el precedente constitucional sobre su régimen aplicable. En Cámara de Comercio en Medellín para Antioquia (Eds.), LAS CÁMARAS DE COMERCIO EN COLOMBIA: Aspectos jurídicos (pp. 41 – 67). Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Benavides, J. L. (2013). Conclusión del Procedimiento Administrativo. En Benavides (Ed.), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 Comentado y Concordado. (pp. 201 – 209). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Bernal, C. (2010). Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales. Bogotá: Pearson Educación.
- Bonilla Castro, E. y Rodríguez Sehk, P. (1997). La investigación en Ciencias Sociales Más allá del dilema de los métodos. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Carvajal, C. (2018). Ocho mil constructores en Medellín deben al municipio obligaciones urbanísticas. En Blu Radio Medellín recuperado el 10 de agosto de 2019 de <https://www.bluradio.com/medellin/ocho-mil-constructores-en-medellin-deben-al-municipio-obligaciones-urbanisticas-190282-ie1994153>
- Comisión de Reforma Ley 1437 de 2011. (2014). Memorias de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Volumen III La Ley y los debates de la Comisión de Reforma Parte A: artículos 1º a 142. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil , Consejo Superior de la Judicatura.
- Concejo Municipal de Medellín. (2014). Acuerdo Municipal 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. Medellín: Concejo Municipal de Medellín.
- Congreso de Colombia. (2016). Ley 1796 de 2016 por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la

seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de Colombia. (2003). Ley 810 de 2003 por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de Colombia. (1997). Ley 397 de 1997 por la cual se desarrollan los artículos 70, 71, 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de Colombia. (1991). Ley 9 de 1991 por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de Colombia. (1989). Ley 9 de 1989 por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2019). Sentencia del 24 de octubre de 2019. Expediente no. 76001-23-33-000-2013-00591-02(23493). Magistrada Ponente: Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2018). Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Expediente no. 25000233700020120011801(20694). Magistrado Ponente: Doctor Milton Chaves García.

Consejo de Estado. (2016). Sentencia del 14 de abril de 2016. Expediente no. 250002324000200800265-01. Magistrada Ponente: Doctora María Claudia Rojas Lasso.

Consejo de Estado, Sección Primera. (2015). Sentencia del 18 de junio de 2015.

Expediente no. 2011-00271-00. Magistrada Ponente: Doctora María Elizabeth García González.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2014). Concepto 2164 del 5

de junio de 2014. Expediente no. 11001-03-06-000-2013-00401-00(2164).

Magistrado Ponente: Doctor Germán Alberto Bula Escobar.

Consejo de Estado, Sección Tercera (2014). Sentencia del 12 de febrero de 2014.

Expediente no. 63001-23-31-000-2000- 01156-01(27776)). Magistrado

Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2013). Concepto 2126 del 14

de febrero de 2013. Expediente no. 11001-03-06-000-2012-00090-00(2126).

Magistrado Ponente: Doctor Augusto Hernández Becerra.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2013). Sentencia del 9 de diciembre de 2013.

Expediente no. 19360. Magistrada Ponente: Doctora Carmen Teresa Ortiz de

Rodríguez.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2013). Auto del 9 de octubre de 2013.

Expediente no. 43653. Magistrado Ponente: Doctor Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado, Sección Segunda. (2012). Sentencia del 8 de marzo de 2012.

Expediente no. 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10). Magistrado

Ponente: Doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Consejo de Estado, Sección Segunda. (2012). Sentencia del 21 de junio de 2012.

Expediente no. 25000-23-24-000-2012-00362-01(AC). Magistrado Ponente:

Doctor Gerardo Arenas Monsalve.

Consejo de Estado, Sección Primera. (2011). Sentencia del 17 de febrero de 2011.

Expediente no. 2009-00080-01. Magistrado Ponente: Doctor Marco Antonio

Velilla Moreno.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2006). Sentencia del 12 de octubre de 2006.

Expediente no. 25000-23-27-000-2000-00959-01(14438). Magistrado

Ponente: Doctor Juan Ángel Palacio Hincapié.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2006). Concepto del 26 de

julio de 2006. Expediente no. 1758. Magistrado Ponente: Gustavo Aponte

Santos.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2005). Concepto del 2 de

julio de 2005. Expediente no. 1650. Magistrado Ponente: Gustavo Aponte

Santos.

Consejo de Estado, Sección Primera. (1998). Sentencia del 19 de febrero de 1998.

Expediente no. 4490. Magistrado Ponente: Doctor Juan Alberto Polo Figueroa.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (1996). Auto del 28 de julio de 1996.

Expediente no. 12005. Magistrado Ponente: Doctor Carlos Betancur Jaramillo.

Corte Constitucional. (2018). Sentencia SU077 de 2018. Magistrada Ponente

doctora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-224 de 2013. Magistrado Ponente doctor:

Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-120 de 2012. Magistrado Ponente doctor:

Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-575 de 2011. Magistrado Ponente doctor:

Juan Carlos Henao Pérez.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-619 de 2001. Magistrado Ponente doctor:

Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-543 de 2001. Magistrado Ponente doctor:

Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-866 de 1999. Magistrado Ponente doctor:
Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. (1998). Sentencia C-495 de 1998. Magistrado Ponente doctor:
Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-181 de 1997. Magistrado Ponente doctor:
Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-069 de 1995. Magistrado Ponente doctor:
Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-308 de 1994. Magistrado Ponente doctor:
Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-295 de 1993. Magistrado Ponente doctor:
Carlos Gaviria Díaz.

De Enterría, E. G. & Fernández T. R. (2017). Curso de Derecho Administrativo I 18ª
edición. Navarra: Civitas.

Durán Mantilla, J. G. (2017). Tercera vía en filosofía del Derecho. Bogotá: Grupo
Editorial Ibáñez.

Duque Ossa, J. N. (2016). Intervención en Sesión Plenaria Ordinaria del Concejo de Medellín “Analizar qué son las obligaciones urbanísticas, y qué conceptos se tienen en cuenta para la facturación de este cobro” del 16 de junio de 2016, Acta No. 096. Medellín: Concejo de Medellín.

Duque Ossa, J. N. (2013). Intervención en Sesión Plenaria Ordinaria del Concejo de Medellín “Las obligaciones urbanísticas de los constructores para con la ciudad de Medellín” del 16 de octubre de 2013, Acta No. 340. Medellín: Concejo de Medellín.

Escobar Vélez, E. G. (2014). El proceso de jurisdicción coactiva 7ª Edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez LTDA.

García de Enterría, E. & Fernández, T. R. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. España: Civitas – Thomson Reuters.

Guerra Hoyos, B. A. (2013). Intervención en Sesión Plenaria Ordinaria del Concejo de Medellín “Las obligaciones urbanísticas de los constructores para con la ciudad de Medellín” del 16 de octubre de 2013, Acta No. 340. Medellín: Concejo de Medellín.

Henao Montoya, I. C. (2009). Manual de procedimientos y trámites para la ejecución de proyectos de vivienda nueva en la ciudad de Medellín. Medellín: Universidad de Medellín.

Kaufmann, A. (2002). Filosofía del derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Montaña Plata, A. (2010). Fundamentos de Derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ostau De Lafont Pianeta, R. E. (2014). Pérdida de fuerza ejecutoria. En Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil , Consejo Superior de la Judicatura (Eds.), Memorias de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Volumen III La Ley y los debates de la Comisión de Reforma Parte A: artículos 1º a 142. (pp. 329 – 333). Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil , Consejo Superior de la Judicatura.

Pérez Jaramillo. (2013). Intervención en Sesión Plenaria Ordinaria del Concejo de Medellín “Las obligaciones urbanísticas de los constructores para con la ciudad de Medellín” del 16 de octubre de 2013, Acta No. 340. Medellín: Concejo de Medellín.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1077 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (2010). Decreto 1469 de 2010 por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1995). Decreto Ley 2150 de 1995 por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Bogotá: Presidencia de la República.

Quintero Chinchilla, L. C. (2015). La aplicación de los principios de Celeridad y Debido Proceso en los Procesos de Cobro Coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015. (Tesis de Maestría). Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario – Facultad de Jurisprudencia.

Rincón Córdoba, J. I. (2013). Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo. En Benavides (Ed.), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 Comentado y Concordado. (pp. 229 – 237). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rivadeneira Bermúdez, R. (2012). Manual de procedimiento administrativo según la Ley 1437 de 2011. Medellín: Librería Jurídica Sánchez LTDA.

Rodríguez, L. (2017). Derecho Administrativo general y colombiano. Bogotá: TEMIS.

Rodríguez, G. H. (1988). Procesos Contencioso Administrativos. Parte Especial. Bogotá: Ediciones Jurídicas Wilches.

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Secretario de Control y Gestión Territorial de Medellín. (2018). En Telemedellín recuperado el 10 de agosto de 2019 de <https://telemedellin.tv/medellin-cobro-obligaciones-urbanisticas/281920/>

Tamayo, C. y Silva Siesquén, I. (s.f.). Técnicas e instrumentos de recolección de datos. Chimbote: Universidad Católica.

Tribunal Superior de Medellín, Sala Penal. (2017). Sentencia del 29 de noviembre de 2017. Expediente no. 05-00-16000-000-2014-00179. Magistrado Ponente: Doctor César Augusto Rengifo Cuello.

Vedel, G. (1980). Derecho administrativo. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar.

Vidal Perdomo, J. (2019). Derecho Administrativo. Bogotá Legis.

Younes Moreno, D. (2016). Curso de derecho administrativo. Bogotá: TEMIS.

Zuluaga Díaz, C. A. (2016). Intervención en Sesión Plenaria Ordinaria del Concejo de Medellín “Analizar qué son las obligaciones urbanísticas, y qué conceptos se tienen en cuenta para la facturación de este cobro” del 16 de junio de 2016, Acta No. 096. Medellín: Concejo de Medellín.