



La ejecución de la construcción como hecho generador del cobro de obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín

Olga Azucena Cuaical Ortega

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesora

Luisa Cecilia Flórez Ruiz, Especialista (Esp) en Derecho Ambiental

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2022

Cita	(Cuaical Ortega, O, 2022)
Referencia	Cuaical Ortega, O (2022). <i>La ejecución de la construcción como hecho generador del cobro de obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte V.



Seleccione biblioteca, CRAI o centro de documentación UdeA (A-Z)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes

Decano/Director: Nombres y Apellidos.

Jefe departamento: Ana Victoria Vásquez Cárdenas

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El presente artículo tiene como fin explicar la razón por la cual el hecho generador para la liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín, corresponde a la ejecución y terminación de las obras de construcción según la licencia que las autorizó. Se identificarán los cargos de nulidad formulados por los destinatarios de los actos administrativos que liquidan y efectúan el cobro de las obligaciones urbanísticas y su posición jurídica para solicitar la nulidad de los actos que determinan las obligaciones a compensar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, acogiendo argumentos a su favor como la prescripción, pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia de construcción o de su exigibilidad. Para ello, se analizarán diferentes procesos judiciales adelantados en contra del Distrito de Medellín donde se controvierte la legalidad de los actos administrativos que reglamenta el procedimiento específico para el cálculo, liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero. Luego se analizará la posición jurídica adoptada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para concluir con los motivos por los cuales, las providencias judiciales han proferido decisiones favorables al Distrito de Medellín, declarando la legalidad de los actos sometidos a control judicial.

Palabras clave: Cesiones obligatorias, Exigibilidad del acto administrativo, Licencia urbanística, Obligaciones urbanísticas, Pérdida de fuerza ejecutoria

Sumario Introducción. I. De las cesiones obligatorias a las obligaciones urbanísticas. II. Hecho generador de los actos de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín. III. Discusión sobre legalidad de los actos de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas efectuadas por el Distrito de Medellín - Análisis jurisprudencial. IV. Conclusión. V. Referencias bibliográficas.

Introducción

Ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, especialmente en los debates judiciales relativos a obligaciones urbanísticas, se ventilan las pretensiones promovidas por los destinatarios de las licencias de construcción inconformes con los actos que efectúan la liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín, mismos que tienen su origen en la ejecución efectiva de las obras de construcción como hecho generador.

El tema cobra relevancia en el ámbito territorial teniendo en cuenta que Medellín es una ciudad de interés para el sector de la construcción ante el incremento de la demanda de unidades de vivienda para la población, frente a las escasas áreas de terreno que los constructores disponen para ceder como contraprestación del beneficio constructivo. Con este panorama, las cesiones deben compensarse en dinero y por ello, debe tenerse claridad sobre la legalidad y respeto del ordenamiento jurídico por parte de las entidades territoriales a la hora de expedir los actos administrativos de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas, proferidas en cumplimiento del principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios y función social de la propiedad. En la actualidad los propietarios o entidades que se benefician de la actividad constructiva, inconformes con las decisiones de la administración acuden reiterativamente ante la jurisdicción persiguiendo la declaratoria de nulidad de dichos actos administrativos.

Para efectuar el análisis propuesto, se acudió al estudio de diferentes expedientes y jurisprudencia de lo contencioso administrativo, que han involucrado al Distrito de Medellín en demandas que persiguen la nulidad de los actos que efectúan la liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas; en dichos procesos judiciales se formulan diferentes cargos como: *i)* la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia de construcción como hecho generador del cobro de las obligaciones urbanísticas, *ii)* la prescripción del derecho de la administración para ejercer las acciones de cobro coactivo o, *iii)* la pérdida de vigencia y de firmeza del acto que establece las obligaciones urbanísticas. Frente a estos cargos, la jurisprudencia administrativa ha consolidado su posición de manera uniforme, negando las pretensiones de los demandantes y declarando que la presunción de legalidad de los actos demandados se conserva incólume, al considerar principalmente que las licencias de construcción no crean por sí solas, las obligaciones en cabeza

del particular de ejecutar las obligaciones urbanísticas: que por el contrario, este deber emerge al momento de ejecutar la actuación urbanística de construir por parte del beneficiario de la obra y el consecuente acto de liquidación y cobro por parte del ente territorial.

Con el objeto de desarrollar los planteamientos antes esbozados, este trabajo se desarrollará en tres ítems principales, se parte de la descripción y definición de las cesiones obligatorias y cómo éstas se convierten en obligaciones urbanísticas, luego se realiza a un comparativo entre la posición de los beneficiarios de las construcciones y la tesis del Distrito de Medellín cuando se trata de establecer el hecho generador de los actos administrativos de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas. Finalmente se concluye con el análisis jurisprudencial de las providencias proferidas en favor del Distrito de Medellín que conservan la legalidad de los actos demandados, desestimando las diferentes posiciones jurídicas que debaten los demandantes y con fundamento en las cuales buscan la liquidación de un menor valor o relevarse de cumplir las obligaciones urbanísticas que les corresponden.

1. De las cesiones obligatorias a las obligaciones urbanísticas.

Desde la nueva perspectiva constitucional establecida en la Constitución Política de 1991, se concibe el derecho de propiedad privada como aquel que será garantizado a los particulares que, simultáneamente, deben ceder ante el interés general. En ese entendido, el desarrollo normativo de las obligaciones a cargo de los particulares que pretenden beneficiarse de la actividad constructiva ha establecido los métodos en los cuales deben retribuir a las entidades estatales, luego de adelantar actividades de edificación u de urbanización en su propiedad, en aplicación de los principios de la función social de la propiedad y el interés general.

Según lo establecido en el Decreto 2150 de 1995, en cabeza del titular de la licencia de construcción se encuentra el deber de “cumplir con las obligaciones urbanísticas y arquitectónicas que se deriven de ella”, deber que se reitera en el Decreto 1077 de 2015, según el cual:

El titular de la licencia será el responsable de todas las obligaciones urbanísticas y arquitectónicas adquiridas con ocasión de su expedición y extracontractualmente por los

perjuicios que se causaren a terceros en desarrollo de la misma. (Decreto 1077, 2015, Art. 2.2.6.1.1.15)

Posteriormente, la Ley 388 de 1997 en su artículo 37, estableció en cabeza de las entidades territoriales la competencia para reglamentar los mecanismos a través de los cuales, los particulares efectuarán las cesiones, resaltando que éstas se destinarán al espacio público. De forma específica la norma dispone:

Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley

Ahora bien, con una primera lectura de las normas citadas, el deber de los propietarios de efectuar cesiones obligatorias se haría efectivo cuando se otorga en favor del Estado porciones de su propiedad con la finalidad de ser destinadas al espacio público, obligación factible tanto para el particular para cumplir, como a la entidad territorial para hacer cumplir la norma, en los términos inicialmente previstos, siempre que se trate de amplias extensiones de terreno

Al momento de analizar el planteamiento de la norma en el ámbito local, en una ciudad como Medellín con altos índices de urbanización y desprovista de zonas de terreno que los particulares puedan utilizar para ser objeto de cesión, la autoridad territorial, advirtiendo que la actividad constructiva, mediante el incremento de la edificabilidad o a el cambio del uso, genera plusvalía, concibió mecanismos para que los particulares correspondan al Estado con el beneficio percibido, instituyendo la figura de la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas.

Dicha institución fue creada en el artículo 7 de la Ley 9 de 1989, estableciendo en su inciso cuarto lo siguiente:

Cuando las áreas de cesión para las zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para

la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.

Para el caso de Medellín, el procedimiento para calcular las obligaciones urbanísticas a compensar en dinero, el método para su cálculo y liquidación se encuentra reglamentado en el Decreto 1152 de 2015, función que ejerce la Secretaría de Gestión y Control Territorial a través de la Subsecretaría de Control Urbanístico.

Para el ejercicio de esta función, la entidad requiere de la colaboración y participación de las curadurías urbanas, entidades que una vez se encuentre en firme la licencia urbanística, deberán remitir copia a la Subsecretaría de Control Urbanístico, en cumplimiento de las normas que regulan las curadurías y las funciones de las curadurías urbanas.

Seguidamente, corresponde a la administración expedir acto administrativo debidamente motivado, por medio del cual liquida las obligaciones urbanísticas que corresponde compensar en dinero al beneficiario de la licencia, luego de haber consolidado el derecho y ejecutado lo concedido en la licencia. El acto administrativo, luego de encontrarse en firme, se traslada a la Subsecretaría de Tesorería de la Secretaría de Hacienda, dependencia encargada de adelantar las gestiones tendientes al recaudo de la obligación urbanística.

Es preciso aclarar que, encontrándose en firme la licencia, el beneficiario de la misma, decidirá en forma definitiva, si ejecuta los derechos a edificación o de uso que le concede la licencia y, por consiguiente, define si consolida los derechos que le fueron concedidos por el curador urbano en cumplimiento de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial.

Esta situación consolida su obligación en favor de la entidad territorial y refuerza el deber en cabeza de la administración de ejercer su función en materia de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas, tema que será desarrollado en el capítulo siguiente.

2. Hecho generador de los actos de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín.

Con el ánimo de comprender la posición jurídica de los beneficiarios de los derechos que otorga el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual se materializa en la posibilidad de obtener una licencia urbanística para mejorar sus condiciones en términos de densidad o cambio de uso, se describe a continuación, los principales argumentos utilizados en las demandas formuladas en contra de los actos administrativos por medio de los cuales el Distrito de Medellín realiza la liquidación para la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas.

El argumento reiterado es la pérdida de la fuerza ejecutoria de la licencia de construcción, entendiendo la expedición de licencia, como el hecho generador del cobro de las obligaciones urbanísticas.

En este aspecto, se formula como argumento a favor de los demandantes, el conocimiento que tiene la entidad territorial, del otorgamiento de una licencia por parte de las curadurías urbanas, tomando ese enteramiento, como el determinante del límite temporal dentro del cual es posible para la administración, solicitar del ciudadano, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la licencia.

La pérdida de la fuerza ejecutoria se encuentra regulada en el artículo 91 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, según el cual:

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

[...]

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

En este aspecto se plantea por los demandantes, que la entidad territorial debía realizar las actuaciones de su competencia para liquidar las obligaciones urbanísticas a través de acto administrativo debidamente notificado, para que la licencia que lo fundamenta no perdiera su fuerza ejecutoria, situación que en su parecer genera un detrimento patrimonial, teniendo en cuenta el tiempo que transcurre entre el conocimiento que tiene la entidad de la expedición de la licencia y la posterior actuación tendiente a liquidar las obligaciones urbanísticas.

Esta última situación, motiva a los demandantes para solicitar a la administración de justicia, de forma subsidiaria, que la liquidación se efectúe conforme a los valores de zonas económicas homogéneas vigentes a la expedición de la licencia, buscando con ello, disminuir el monto de las obligaciones que deberán sufragar al erario Distrital, discutiendo también, un posible enriquecimiento sin causa de la entidad, en razón al incremento en dinero derivado del cambio del valor del suelo por los ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial y normas que regulan la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas.

En este argumento, se objeta por los demandantes la omisión de la administración para adelantar de forma expedita, las acciones tendientes a liquidar en dinero las obligaciones urbanísticas contenidas en las licencias de construcción, teniendo como criterio orientador el carácter ejecutorio de los actos administrativos regulado en el artículo 89 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, referido a la capacidad de las entidades para lograr el cumplimiento de sus propias decisiones, reprochando el paso del tiempo para liquidar las obligaciones contenidas en licencias urbanísticas ya ejecutadas.

Se agrega entonces, la necesidad de predicar la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia de construcción como la figura jurídica idónea para lograr la materialización de los principios de eficacia, eficiencia, economía, celeridad y derechos de defensa de los particulares que se ven afectados en la inactividad de la administración.

Es preciso aclarar que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la teoría del derecho administrativo, la pérdida de la fuerza ejecutoria, no es una causal de nulidad de los actos administrativos, mismas que se encuentran regulados en el artículo 137 del Código de

Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, que facultan a los ciudadanos a demandar de la justicia la declaratoria de nulidad:

Por su parte, recordó que la pérdida de fuerza ejecutoria es un fenómeno jurídico distinto, referido específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, como lo es la ejecutividad del mismo; es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda. (Consejo de Estado, 2018. Sent. 20694 – 2012 - 00118)

En las demandas también se formula la excepción de prescripción del derecho de la administración para ejercer las acciones de cobro coactivo, entendiendo que la oportunidad para efectuar el cobro de las obligaciones urbanísticas, entendida como una sanción, tiene un límite temporal para hacerse efectiva. Para apoyar este argumento se acude al contenido del artículo 38 del Código de procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, según el cual:

Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria. (Código de procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, Art. 38)

Esta posición se apoya en jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual, la facultad sancionatoria depende de la ocurrencia del hecho, como punto de partida de la oportunidad de la administración para imponer la sanción que la motiva, esta posición se explica por la jurisprudencia así:

[...] del mismo modo, el ejercicio de dicha facultad se encuentra limitado desde dos perspectivas: (i) una de tipo sustancial, relativa a la aplicación de los principios y garantías que se decantan en la cláusula general del debido proceso y (ii) otra de naturaleza temporal, pues esta debe ser desarrollada en los plazos establecidos en el sistema jurídico. así las cosas, dentro de los tres años siguientes a la ocurrencia del hecho que pueda conllevar sanción, la autoridad debe haber expedido el acto principal (que impone la reprimenda) y su consecuente notificación, sin importar que en ese plazo se hayan decidido o no los recursos administrativos impuestos en contra el mismo. (Consejo de Estado, Sent.2018 – 2009 - 00299)

Si bien el argumento se apoya en pronunciamientos jurisprudenciales, es necesario distinguir entre la facultad de cobro de las obligaciones urbanísticas, y las sanciones impuestas por el incumplimiento de la norma urbanística.

Desde otro punto de vista, el argumento para proponer la nulidad de los actos que liquidan obligaciones urbanísticas se refiere a la caducidad de la facultad de cobro, así como la prescripción de la acción de cobro establecida en el artículo 817 del Estatuto Tributario, que fijó un término de prescripción por cinco años, argumento que se ampliará en el análisis jurisprudencial del título siguiente.

Finalmente, se plantea como argumento de la demanda, la pérdida de vigencia y de firmeza de la licencia de construcción, en su condición de acto que establece las obligaciones urbanísticas. Según la interpretación jurídica de los demandantes, la expiración de la vigencia de la licencia de construcción, como consecuencia de la pérdida de la fuerza ejecutoria, configura una falsa motivación en los actos que liquidan las obligaciones urbanísticas, pues sus efectos, ya no pueden hacerse exigibles en un segundo acto administrativo expedido por fuera de los límites temporales del acto inicial.

Sobre este planteamiento, debe tenerse en cuenta, que la legislación que regula la expedición de las licencias urbanísticas, contempla la posibilidad de prorrogar su vigencia, una vez expedidas, lo cual depende de la ejecución de la situación jurídica y constructiva que las mismas autorizan.

Con los planteamientos antes descritos, debe destacarse que tanto los actos administrativos demandados, así como la posición en el debate judicial por el Distrito de Medellín, se fundamentan en que la efectiva utilización de la licencia, es la que otorga el derecho a la administración, para realizar el procedimiento que establece y liquida las obligaciones urbanísticas, teniendo en cuenta que la licencia, a pesar de generar al solicitante el derecho a modificar la situación urbana de su inmueble, carece por si sola del mérito ejecutivo en términos de obligaciones urbanísticas a compensar.

Para el caso del Distrito de Medellín, el procedimiento para calcular, liquidar y cobrar las obligaciones urbanísticas en su jurisdicción, se encuentra reglado en el Decreto 2502 de 2019, norma expedida con fundamento en el artículo 521 del Acuerdo 48 de 2014, por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Medellín. El ámbito de aplicación del Decreto 2502 de 2019 estableció:

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica para todos los predios objeto de licencias urbanísticas otorgadas y actos de reconocimiento declarados en el Municipio de Medellín por las Curadurías Urbanas, que generan obligaciones urbanísticas por concepto de los tipos de cesión pública establecidas en el artículo 305 del Acuerdo 48 de 2014 - Plan de Ordenamiento Territorial o la norma que la modifique, complemente o sustituya. (Decreto Distrital 2502, 2019, Art. 2)

De conformidad con la norma, el Distrito de Medellín apunta a lograr dicho cometido, con el apoyo de tres dependencias de la administración, La Secretaría de Gestión y Control Territorial con el propósito de “liderar el proceso de liquidación y verificación del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas” (Decreto Distrital 883, 2015, Art. 345.1); la Subsecretaría de Control Urbanístico con la finalidad de “Liquidar y verificar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas” (Decreto Distrital 883, 2015, Art. 346.8); y la Secretaría de Hacienda para que ésta se encargue de “Planear, administrar, dirigir y controlar las actividades, relacionadas con el debido cobrar del Municipio de Medellín, diferentes de las generadas por la Secretaria de Movilidad” (Decreto Distrital 883, 2015, Art. 346.8)

Con la participación de dichas dependencias de la administración se adelanta un procedimiento reglado, que consiste en verificación jurídica del contenido de la licencia, para

determinar si se ajusta a las normas que regulan el ordenamiento territorial, la ejecución de los derechos concedido a través de la misma por parte del titular de la misma, la verificación material por parte de la administración sobre la ejecución de las obras, lo cual deberá consignarse en acta, seguidamente se expide el correspondiente acto administrativo que liquida las obligaciones urbanísticas a compensar, mismo que es objeto de notificación al titular de la licencia, con el propósito de brindar la oportunidad de controvertir el contenido del acto administrativo, aportar pruebas e interponer los recursos de reposición y apelación.

Una vez agotado el trámite descrito, es cuando existe en el ordenamiento jurídico, un acto administrativo con mérito ejecutivo, por medio del cual se especifica de forma expresa, clara y exigible, el monto que debe pagar el beneficiario de una licencia urbanística por concepto de obligaciones urbanísticas, luego de haberse beneficiado de la actividad constructiva.

Es preciso aclarar que el Decreto 2502 de 2019 rige a partir del 31 de diciembre de 2019, norma que derogó el Decreto 1152 de 2015 y por ser reciente, aún no se ha controvertido su aplicación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sobre la transición normativa se explica:

[...] 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. (Vergara, D. I., Martínez, C & Celi, G, J, 2020, pág. 7)

3. Discusión sobre legalidad de los actos de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas efectuadas por el Distrito de Medellín - Análisis jurisprudencial

Los argumentos analizados por demandantes y demandados, han sido analizados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en Medellín, despachos que resuelven en favor del

Distrito, las demandas que pretenden invalidar los actos administrativos por medio de los cuales se efectúa el cobro de las obligaciones urbanísticas.

Los pronunciamientos judiciales, empiezan con el recuento de las normas que establecen la prevalencia del interés sobre el particular, así como el deber del Estado de velar por la integridad del espacio público.

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 28)

Luego de analizar los diferentes elementos que dan lugar a la liquidación en dinero de una obligación urbanística, las providencias contradicen el argumento de la pérdida de fuerza ejecutoria de las licencias urbanísticas formulado por los demandantes, luego de considerar que el beneficiario de la licencia cuenta con el derecho a la prórroga de la misma. De forma precisa la jurisprudencia indica:

No comparte este Juzgado la tesis planteada por la parte actora en la medida que los 5 años para hacer efectiva la obligación urbanística solo deben contarse a partir de que se realice el acto material que fue objeto de licenciamiento, esto es, que se realice la construcción (en la modalidad autorizada y durante la vigencia del término concedido). Solo cuando termine dicha vigencia es que la administración podrá entrar a realizar los procedimientos tendientes a verificar el cumplimiento de la obligación urbanística. Hacerlo antes sería desconocer que el constructor cuenta con el tiempo de vigencia de la licencia, e incluso con la posibilidad de su prórroga; y que igualmente, las licencias pueden ser objeto de modificación o renuncia (Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín, 2020, Sent. 22 – 2018 - 00069)

La teoría así planteada pasa a diferenciar los efectos jurídicos de la licencia, frente a los derivados de los actos administrativos que liquidan las obligaciones urbanísticas, debido que la jurisprudencia distingue la facultad constructiva derivada de la licencia y el deber de cobro de las obligaciones urbanísticas, resultado de la ejecución o materialización efectiva de la obra.

De acuerdo con la exposición normativa y jurisprudencial realizada se puede colegir que la liquidación de las obligaciones urbanísticas no constituye un acto de ejecución a cargo de la administración respecto de la licencia urbanística concedida, pues como se advirtió, la licencia es una autorización para el uso del suelo, y el cobro de las obligaciones no puede entenderse como una mera operación tendiente a la ejecución de la licencia.

Contrario sensu, la materialización de las actividades autorizadas en la licencia, son las que sirven de fundamento para el cobro de dichas obligaciones urbanísticas. Asimismo, conforme al artículo 59 del Decreto 1469 de 2010, ni siquiera expirada la vigencia de la licencia se extingue el cumplimiento de la obligación urbanística. (Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín, 2020, Sent. 22 – 2018 - 00069)

El argumento previo, además de desvirtuar la pérdida de fuerza ejecutoria invocada por los demandantes, es reforzado por la jurisdicción contenciosa, con la teoría de del derecho según la cual, nadie puede obtener provecho de su propia culpa, teniendo en cuenta que las licencias de las que son titulares, señalaron las obligaciones a compensar, que como se explicó, su cálculo depende de la ejecución de las obras permitidas en la licencia.

Lo anterior se explica a partir del deber del titular de la licencia de notificar a la entidad territorial de la culminación de las obras ejecutadas, dentro de los seis meses siguientes al término de vencimiento de la vigencia de la licencia, para que luego de un procedimiento de visitas se realice entrega material de las zonas de cesión. Deber que habitualmente es incumplido por los beneficiarios de las licencias y que pretenden que el paso del tiempo extinga el derecho de la administración para liquidar las obligaciones urbanísticas.

Otro aspecto que ha sido objeto de estudio por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, tiene que ver con las obligaciones urbanísticas entendidas como cargas y que, en esa condición, no constituyen impuestos. Lo anterior teniendo en cuenta que el fundamento de su existencia, es el beneficio que reporta la actividad urbanística, frente a la carga establecida en el correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial, que será la cesión de suelo o en su lugar, la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas. Al respecto ha definido el Consejo de Estado:

[...]las cesiones son una contraprestación a la que están obligados los propietarios de los terrenos al solicitar la respectiva licencia para urbanizar o edificar, de allí que sea concebida como una carga mas no como un impuesto. Por contera, al ser las cesiones urbanísticas de carácter obligatorio para que el propietario pueda obtener su licencia de urbanización, se entiende que aquella persona que no urbaniza no se verá afectada en su derecho. (Consejo de Estado,2014, Sentencia 2007 - 00235)

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha extendido sus pronunciamientos jurisprudenciales, con el ánimo de superar la posición interpretativa desde el punto de vista tributario, sosteniendo, además:

A juicio de la Sala el texto demandado (parágrafo 2 del artículo 125 del Acuerdo Municipal 109 de 2004) no debe considerarse necesariamente como la creación de un impuesto porque algunas disposiciones legales permiten exigir, a título de obligaciones urbanísticas imputables a los propietarios de inmuebles, compensaciones en dinero en virtud de actividades de construcción en vez de cesiones gratuitas de terrenos, como el numeral 2.6., del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 que se estudiará más adelante. Además, el acto acusado resultó del ejercicio de facultades relacionadas con el ordenamiento territorial, conferidas al Municipio por la Ley 388/97(Consejo de Estado,2010, Sentencia 2002 - 00941)

La precisión efectuada cobra relevancia a la hora de analizar la prescripción alegada en las demandas que pretenden la nulidad de los actos administrativos que liquidan obligaciones urbanísticas, pues desde su punto de vista, la ejecución de estos actos administrativos, esta condicionada al término de prescripción de la acción de cobro establecida en el artículo 817 del Estatuto Tributario, argumento que es desvirtuado jurisprudencialmente con la siguiente interpretación, para finalmente concluir en este aspecto lo siguiente:

En la claridad, entonces, de que las cesiones gratuitas tienen una naturaleza propia, urbanística, distinta de la carga fiscal Impositiva, resulta completamente desacertada la afirmación de la parte actora referida a la aplicación del artículo 817 del E.T que consagra el término de prescripción para la acción de cobro para caso objeto de análisis. Ha de repetirse: la obligación liquidada en el acto demandado no constituye impuesto, sino el ejercicio de la facultad que otorga la Ley 388 de 1997 y disposiciones legales afines para exigir el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas endosables a los propietarios de inmuebles en virtud de actividades de construcción. La naturaleza del acto es urbanística, como quiera que está encaminado él a regular el uso del suelo y la organización del territorio municipal (Juzgado Veintidós Administrativo de Medellín,2020, Sent.60 – 2020 - 00151)

Finalmente, es necesario incluir en este recuento jurisprudencial, la posición del Consejo de Estado, en su condición de órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en relación al límite temporal de la administración para adelantar los procedimientos a su cargo con la finalidad de realizar el cálculo, liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas.

Para el Consejo de Estado, las entidades territoriales obran en cumplimiento de un deber constitucional y legal, y su actuación materializa la prevalencia del interés general sobre el particular, así como el reparto equitativo de las cargas y beneficios, luego de haberse ejecutado por el particular una licencia urbanística de la cual reporta beneficio, sin que resulte plausible evadir la correspondiente carga otorgada por la actividad constructiva.

Así lo explicó el Consejo de Estado al resolver en segunda instancia un asunto donde se debatió la legalidad de los actos administrativos que expidió la entidad territorial con el propósito de buscar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas a cargo del demandante, concluyendo lo siguiente:

En orden de lo expuesto la Sala considera válidos los argumentos expuestos por el Tribunal, en la medida que: (i) la licencia no configura una situación jurídica inmutable, toda vez que es un acto condicionado al interés general; (ii) el municipio obró en cumplimiento de un mandato constitucional, como lo es el del deber de proteger el espacio público; (iii) la medida es proporcional en cuanto por los actos acusados no se revoca la licencia, toda vez, que la administración se limita a cumplir con el control urbano que le exige el ordenamiento jurídico, y por ende brinda la posibilidad al recurrente de cumplir con las cesiones adeudadas mediante una suma de dinero o con la cesión de un predio; (iv) la decisión adoptada mediante la Resolución 0048 de 2009, no cuenta con naturaleza sancionatoria, contrario a ello conforme se advierte del estudio antecedente, la administración obró bajo observancia de su deber constitucional; (v) el estudio técnico que ordena la Secretaría mediante la Resolución 0048, tiene validez toda vez que en virtud de la protección constitucional que se establece respecto al espacio público, la administración podía tomar las medidas para su recuperación de advertir inconsistencias, siempre y cuando estas decisiones no vayan en contravía con el ordenamiento jurídico, como se agotó en el análisis de la Sala. (Consejo de Estado, 2018, Sentencia 2010- 0081)

Con fundamento en los términos antes referidos, la jurisprudencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, profiere decisiones desfavorables frente a las pretensiones de los ciudadanos inconformes con el cobro de las obligaciones urbanísticas, donde se evidencia un transcurso considerable de tiempo entre la expedición de las licencias y las obligaciones que las mismas consagran.

Conclusiones

En el desarrollo de este artículo, se realizó una contextualización de las cesiones obligatorias y la forma legal en la que las mismas se transforman en obligaciones urbanísticas; seguidamente, se abordaron los principales argumentos utilizados por los ciudadanos inconformes con los actos administrativos de liquidación y cobro de las obligaciones urbanísticas, para finalizar con la posición del Distrito y de la administración de justicia frente a estos reclamos.

Asimismo, se analizaron los argumentos pérdida de la fuerza ejecutoria de la licencia de construcción, prescripción del derecho de la administración para ejercer las acciones de cobro coactivo y pérdida de vigencia y de firmeza de la licencia de construcción, en su condición de acto que establece las obligaciones urbanísticas, como teorías jurídicas que pretenden invalidar la actuación de la administración al cobrar las obligaciones urbanísticas.

Analizados los fundamentos jurídicos comunes a las demandas de nulidad y restablecimiento por el cobro de obligaciones urbanísticas, se precisaron los planteamientos de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, que en síntesis establece la potestad de la administración para adelantar el cobro de cargas de naturaleza pública, derivada de la liquidación en dinero de cesiones que en principio correspondían a espacio público, pero que por el modelo compacto de una ciudad como Medellín, con limitaciones en materia de suelo, deben liquidarse en dinero.

Partiendo de lo expuesto, puede concluirse que la liquidación en dinero de las obligaciones urbanísticas constituye la principal herramienta a la que puede acudir una entidad territorial como Medellín para percibir las cargas a las que se obligó el beneficiario de una licencia urbanística.

Este deber del particular de ceder en favor del Estado predios destinados al espacio público o su correspondiente en dinero, carga que surge luego de haberse materializado el hecho constructivo, es decir, una vez se haya beneficiado de la actividad urbanística para la que solicito una licencia. En caso de no verificarse la realización de la construcción, el particular, no se verá obligado a la cesión o pago de ninguna contraprestación.

Por todo lo anterior, es relevante que la administración adelante las actuaciones oportunas tendientes a verificar la ocurrencia de la actividad constructiva, una vez culminadas las obras y expirada la vigencia de las licencias, para evitar este tipo de procesos, pues si bien la jurisprudencia arroja argumentos válidos, para conservar en el ordenamiento jurídico los actos administrativos que liquidan las obligaciones urbanísticas, también es cierto que un procedimiento administrativo para fijar y cobrar las obligaciones urbanísticas resulta sorpresivo para un particular que eventualmente ya no tenga relación jurídica con el inmueble objeto de licenciamiento o que su patrimonio haya desmejorado de forma que le resulte imposible cumplir con las cargas que la administración espera se percibir a su favor.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Medellín (3 de junio de 2015). Decreto 883. Gaceta oficial No. 4301. Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/d_alcamed_0883_2015.htm

Alcaldía de Medellín (27 de diciembre de 2019). Decreto 2502 Gaceta oficial No. 4658.

Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/d_alcamed_2502_2019.htm

Congreso de la República de Colombia (11 de enero de 1989) Ley 9 Diario Oficial 38650

Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/ley_0009_1989.htm#7

Congreso de la República de Colombia (12 de septiembre de 1997) Ley 388 Diario Oficial 43127

Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia (18 de enero de 2011) Ley 1437 Diario Oficial 47956
Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Consejo de Estado 25000-23-24-000-2007-00235-02 (Sección Primera 31 de julio de 2014) (C.P. María Claudia Rojas Lasso)

Consejo de Estado 52001-23-31-000-2010-00081-01 (Sección Quinta 26 de julio de 2018) (C.P. Alberto Yepes Barreiro)

Consejo de Estado 250002-33-70-00-2012-00118-01 (Sección Cuarta 28 de noviembre de 2018) (C.P. Milton Chaves García)

Consejo de Estado 11001-03-24-000-2010-00318-00 (Sección Quinta 29 de marzo de 2019) (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés)

Concejo de Medellín. (17 de diciembre de 2014) Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín. [Acuerdo 048 de 2014]. GO: 4267 de 2014. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

Constitución política de Colombia (1991). Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Corte Constitucional (29 de julio de 1993) Sentencia C – 295 de 1993 (MP Carlos Gaviria Díaz) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-295-93.htm>

Corte Constitucional (15 de septiembre de 1998) Sentencia C – 498 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonel) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-495-98.htm>

Corte Constitucional (26 de junio de 2002) Sentencia C – 488 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis)

Recuperado de:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-488-02.htm>

Corte Constitucional (20 de abril de 2016) Sentencia C – 192 de 2016 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) Recuperado de:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-192-16.htm>

Presidencia de la República (26 de mayo de 2015) Decreto 1077 Diario Oficial 49.523 Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216#1077>

Presidencia de la República (05 de diciembre de 1995) Decreto 2150 Diario Oficial 42139
Recuperado de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2150_1995.html

Tribunal Administrativo de Antioquia (11 de diciembre de 2019) Sentencia Rad. 2019-00587
(Magistrado Ponente Liliana Navarro Giraldo)

Juzgado Diecisiete Administrativo Oral del Circuito de Medellín (8 de agosto de 2019). Sentencia Rad. 2018-00145 (Juez Juan Guillermo Cardona Osorio)

Juzgado Dieciocho Administrativo Oral del Circuito de Medellín (26 de marzo de 2021). Sentencia Rad. 2019-00453 (Juez Alejandro Morales Moncada)

Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín (13 de mayo de 2020). Sentencia Rad. 2018-00069 (Juez Martha Nury Velásquez Bedoya)

Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín (17 de noviembre de 2020). Sentencia Rad. 2019-00195 (Juez Martha Nury Velásquez Bedoya)

Juzgado Veintiuno Administrativo Oral del Circuito de Medellín (28 de septiembre de 2020).
Sentencia Rad. 2016-00065 (Juez Luz Estella Uribe Correa)

Juzgado Veintidós Administrativo Oral del Circuito de Medellín (6 de julio de 2021). Sentencia
Rad. 2020-00151 (Gerardo Hernández Quintero)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (25 de agosto de 2021) Por la cual se actualiza la
reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral
con enfoque multipropósito. [Resolución 1149 de 2021] Diario oficial No. 51.777 de 2021

Vergara, D. I., Martínez, C & Celi, G, J,. (2020). 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. Recuperado el 31 de mayo de
2022 de:

[http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1609/1/unaula_rep_pos_mae_d
er_adm_2020_liquidacion_obligaciones_urban%C3%ADsticas_basada_licencia.pdf](http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1609/1/unaula_rep_pos_mae_d
er_adm_2020_liquidacion_obligaciones_urban%C3%ADsticas_basada_licencia.pdf)