



**Expedición de las licencias urbanísticas como hecho generador de obligaciones urbanísticas
en el Municipio de Bello.**

Berliz Rocío Mulett Valencia

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

Asesor

Santiago Acevedo Monsalve, Sociólogo. Especialista en Derecho Urbanístico, Universidad de
Antioquia.

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

2024

Cita	(Mulett Valencia, B 2024)
Referencia	(Mulett Valencia, B 2024). <i>Expedición de las licencias urbanísticas como hecho generador de obligaciones urbanísticas en el Municipio de Bello</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

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

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinadora de Posgrados: Cristian Guardia López.

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 propósito de este artículo es revisar el hecho generador de las obligaciones urbanísticas en el Municipio de Bello, desde los aspectos material, espacial y temporal, y así determinar el origen de la obligación. Para ello, se presenta un estudio comparativo de las normas nacionales que reglamentan el cobro de las obligaciones y como éstas se interpretan y se aplican en el territorio municipal, a través de la emisión de actos administrativos con menor jerarquía normativa tales como resoluciones y circulares municipales. Lo anterior se realiza con el apoyo de diferentes fuentes bibliográficas, entre las que se destacan las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, y la doctrina especializada en la materia. Para concluir, que jurídicamente, no es posible condicionar por parte del ente territorial, la expedición de licencias urbanísticas al pago anticipado de las obligaciones urbanísticas.

Palabras Clave: (i) Autonomía territorial; (ii) Hecho generador; (iii) Jerarquía normativa; (iv) Licencias Urbanísticas. (v) seguridad jurídica

Abstract

The purpose of this article is to review the fact that generates urban planning obligations in the Municipality of Bello, from the material, spatial and temporal aspects, and thus determine the origin of the obligation. To this end, a comparative study of the national standards that regulate the collection of obligations and how these are interpreted and applied in the municipal territory is presented, through the issuance of administrative acts with a lower normative hierarchy such as resolutions and municipal circulars. . The above is done with the support of different bibliographic sources, among which the sentences issued by the Council of State stand out, and the specialized doctrine on the matter. To conclude, legally, it is not possible for the territorial entity to condition the issuance of urban planning licenses on the advance payment of urban planning obligations.

Keywords: (i) Territorial autonomy; (ii) Generating event; (iii) Normative hierarchy; (iv) Urban Planning Licenses. (v) legal certainty.

Sumario

Introducción 1. Antecedente Normativos – Modificaciones en el Hecho Generador de las Obligaciones Urbanísticas. 2. Jerarquía normativa, Seguridad Jurídica y cobro de obligaciones urbanísticas. 3. Controversia con relación a la legalidad del cobro de las obligaciones urbanísticas antes de la expedición de las licencias urbanísticas. 4. Conclusión. Referencias bibliográficas.

Introducción

Las obligaciones urbanísticas se definen como el mecanismo compensatorio que pretende generar un equilibrio entre las cargas y beneficios, las primeras definidas como cesiones para equipamientos colectivos, vías locales, espacio público general, la realización de obras públicas, servicios públicos domiciliarios como acueducto, energía, alcantarillado y teléfono, redes secundarias, cesiones para vías vehiculares, peatonales, para parques y zonas verdes y para la dotación de equipamientos comunitario, las relacionadas con los costos de la red matriz de servicios públicos y la infraestructura de la vía principal, la conservación arquitectónica o ambiental, la cesión de suelo para vivienda de interés social, y la gestión o actuación de unidades de actuación urbanística y beneficios la edificabilidad,(Gnecco C.A, 2020) y los beneficios reflejados en los usos del suelo, posibilidades de edificabilidad, incentivos normativos, que constituyen una relación equilibrada que proporciona la capacidad de soportes en el territorio y además hace factible el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

Por esto, los entes territoriales a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan y complementan imponen obligaciones urbanísticas según lo consagrado en los artículos 39 y 41 de la Ley 388 de 1997.

Ahora bien, La Constitución Política en su artículo 58 establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Por su parte, la ley 388 de 1997, en su artículo 1, numeral 1, contempla:

El establecimiento de los mecanismos que permitan al Municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y

defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficiente.

Por lo anterior es importante conocer los antecedentes normativos y las modificaciones que se plantean en los entes territoriales para reglamentar el hecho generador de la compensación anteriormente definida, y de esta forma entender la importancia de la jerarquía normativa, al momento de reglamentar los mecanismos de gestión del suelo.

Con el Decreto 202204000853 del 7 de diciembre de 2022, “el hecho generador de las obligaciones urbanísticas, está constituido por la expedición de la correspondiente Licencia Urbanística, previa liquidación de las mismas por la autoridad competente”. En contraste con lo anterior, en la Circular 001 del 14 de diciembre de 2022, emitida por la Secretaria de Planeación Municipal del Municipio de Bello, se indica referente al mismo tema en el artículo primero que “Corresponde a los Curadores Urbanos del Municipio de Bello,(sic) verificar el pago de las obligaciones, impuestos, gravámenes, tasas, participaciones y contribuciones asociados a la expedición de licencias, incluyéndose allí las obligaciones urbanísticas, previa a la emisión de la licencia urbanística”.

De los anteriores textos se deduce que, el decreto municipal es claro en señalar que es con la expedición de la correspondiente licencia urbanística que se produce el hecho generador de las obligaciones urbanísticas (previa liquidación de las mismas por la autoridad competente, que es el Municipio de Bello). Así las cosas, no es procedente que una circular, contrariando un decreto municipal, establezca que “previa a la emisión de la licencia urbanística” deban los Curadores Urbanos “verificar el pago de las obligaciones” “incluyéndose allí las obligaciones urbanísticas”.

Para concluir que tal prescripción desborda la facultad interpretativa y de alcance que tiene las Secretarías de Planeación desconociendo el principio de jerarquía normativa, de acuerdo con el cual, una circular de una dependencia no puede ir en contra de lo ordenado por un decreto municipal.

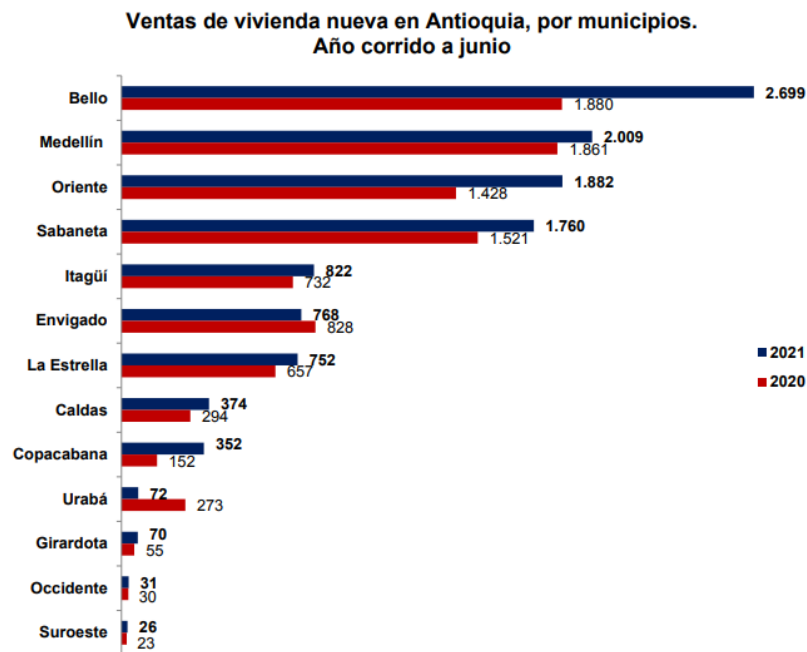
Por lo anterior con este artículo se verificarán diferentes fuentes bibliográficas y doctrina en la materia, con la finalidad de clarificar desde el marco normativo aplicable los roles y competencias de los diferentes actores que hacen parte del ordenamiento territorial.

1. Antecedentes Normativos – Modificaciones en el Hecho Generador de las Obligaciones Urbanísticas.

Para comprender el contexto es preciso señalar que, para el caso de estudio en particular, el Municipio de Bello, entre los años 2017 y 2022, se convirtió en el ente territorial con la mayor participación de la actividad edificadora del Valle de Aburrá, hasta un 28 % del total construido. Para el año 2019 según cifras arrojadas por Camacol, Antioquia, el Municipio había logrado multiplicar hasta por cuatro la venta de vivienda nueva.

Figura 1.

Ventas de vivienda nueva en Antioquia

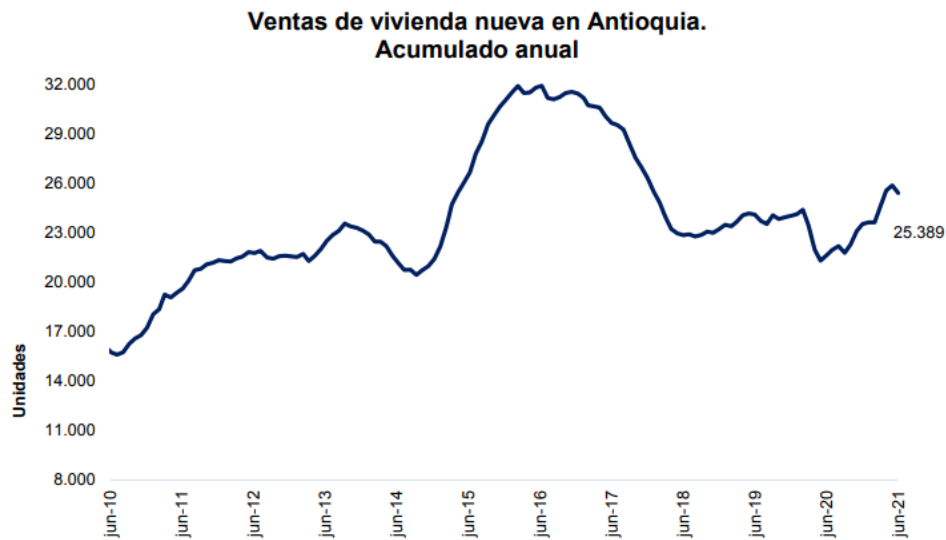


Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos: Camacol Antioquia.

Nota. Fuente <https://camacolantioquia.org.co/2021/ESTUDIOS/Boletin/Julio/Informe%20de%20ventas%20Junio.pdf> Camacol, Antioquia, informe 2021.

Figura 2.

Ventas de vivienda nueva en Antioquia



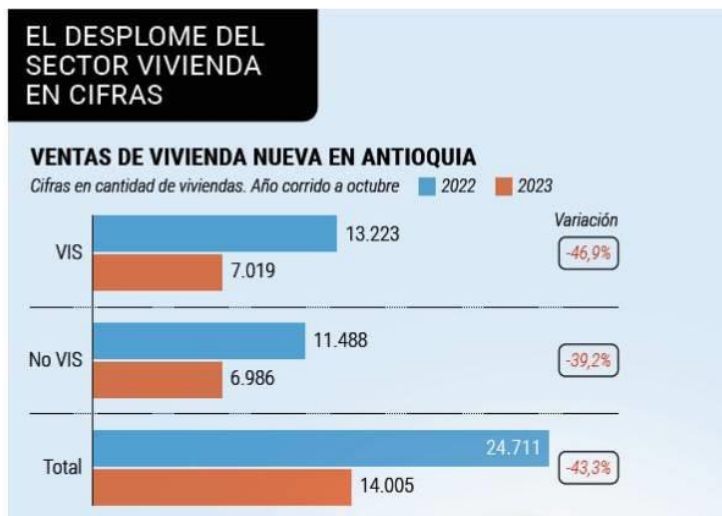
Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos: Camacol Antioquia.

Nota.Fuente_ <https://camacolantioquia.org.co/2021/ESTUDIOS/Boletin/Julio/Informe%20de%20ventas%20Junio.pdf> Camacol, Antioquia, informe 2021.

Cifras que se han venido disminuyendo desde el segundo semestre del año 2022, año 2023 y primer semestre del 2024, como se ilustra en las siguientes imágenes:

Figura 3.

Camacol, El Colombiano, Domingo 22. 2024.



Nota.Fuente: <https://camacolantioquia.org.co/2021/ESTUDIOS/Boletin/Julio/Informe%20de%20ventas%20Junio.pdf> Camacol, Antioquia, informe 2021.

Figura 4.

Camacol, El Colombiano, Domingo 22. 2024.



Nota_Fuente_ <https://camacolantioquia.org.co/2021/ESTUDIOS/Boletin/Julio/Informe%20de%20ventas%20Junio.pdf> Camacol, Antioquia, informe 2021.

El rápido crecimiento del sector inmobiliario hace imperativo revisar y actualizar la reglamentación sobre obligaciones urbanísticas en el ámbito del ordenamiento territorial, un tema de interés estratégico para los entes territoriales.

Desde la óptica de la Constitución Política en su artículo 287 se establece la autonomía de los entes territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. Por tanto, los municipios crean los mecanismos jurídicos necesarios para obtener recaudos en búsqueda del fortalecimiento fiscal de los entes territoriales.

Estas obligaciones urbanísticas como mecanismo de compensación económica, se constituyen en una carga para los urbanizadores como resultado del aprovechamiento generado con la construcción de un proyecto inmobiliario y para solventar necesidades de soporte urbano relacionadas con espacio público, infraestructura vial, equipamientos y servicios públicos, acogiendo a los principios generales de la propiedad tales como el reparto equitativo de cargas y beneficios, la función social de la propiedad y el interés general sobre el particular, mencionados en la Ley 388 de 1997.

Estas Obligaciones urbanísticas se encuentran consignadas en el Decreto 2150 de 1995, reiteradas en el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.1.1.15 el cual establece:

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.

Por tales razones los entes territoriales emiten actos administrativos por medio de acuerdos, decretos, circulares en los cuales fundamentan y aplican el hecho generador para hacer efectivo este cobro.

Tabla 1.

Línea de tiempo, reglamentación obligaciones urbanísticas – Caso de estudio

Fecha	Acontecimiento	Descripción
1986-1988	Ley 9 de 1989	Proporciona instrumentos para practicar la función social de la propiedad.
1991	Nueva Constitución Política de Colombia	Se habla de la propiedad como función social, la cuál puede ser limitada por el legislador, siempre que esta sea de beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de urbanismo, seguridad, conservación ambiental, salubridad, etc.
1998	Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997.	Nace como una respuesta al desarrollo urbano del país: los abusos, carencias y desigualdades que se evidenciaban con la urbanización, la falta de planificación de las ciudades, la gestión ineficiente, antieconómica e ineficaz del gasto público. (Gnecco, C.A 2020).
11 de agosto de 2.021	Decreto No. 2021040000324	Ingresos no tributarios para el Municipio de Bello, estableciendo en su artículo 8.3 el hecho generador: la construcción o el ejercicio urbanístico efectivamente realizado mediante la licencia de construcción otorgada por la entidad competente.
07 de diciembre de 2022	Decreto 202204000853	Modifica parcialmente el Decreto 2021040000324 de 11 de agosto de 2.021, con relación al hecho generador el cual estaría constituido por la expedición de la correspondiente licencia urbanística, previa liquidación de la autoridad competente.

Fecha	Acontecimiento	Descripción
07 de febrero de 2.023	Decreto 2023040000051	Se modifica el artículo 130 del Decreto 193 de 2011, norma básica municipal, con relación a los porcentajes de equipamientos y zonas verdes sin tener presentes derechos adquiridos.
27 de marzo de 2.023	Decreto 2023304000139	Aclara que las liquidaciones relacionadas con obligaciones urbanísticas regirán cuando la causación fuese posterior a la entrada en vigencia del decreto mencionado.
2023-2024	Circulares 01-2023 y 02-2024	Memorandos impartidos por la Secretaría de Planeación en los cuales se insta a las curadurías a exigir el pago de las obligaciones urbanísticas previo al licenciamiento.

Nota. Fuente elaboración propia

El Acuerdo 033 de 2009, Plan de Ordenamiento Territorial, impulsó un desarrollo inmobiliario exponencial en el Municipio de Bello gracias a incentivos normativos, tributarios y no tributarios. La combinación de factores geográficos, topográficos y de infraestructura, como la presencia de tres estaciones del Metro, predios de gran superficie en suelos urbanos y de expansión, atrajo la atención de inversionistas y grandes constructores. Proyectos como Puerta del Norte y Parque Fabricato, entre otros, consolidaron a Bello como un destino atractivo para la inversión inmobiliaria, convirtiéndolo en un polo de desarrollo en la región.

Tal situación se consolidó principalmente debido a la brecha en los valores de obligaciones urbanísticas entre el Municipio de Bello y Medellín, así como su área metropolitana. Además, los incentivos normativos establecidos en el Acuerdo 033 de 2009, Plan de Ordenamiento Territorial, jugaron un papel clave. Estos incentivos, acumulativos y sumados a los beneficios previos, permitieron alcanzar índices de construcción y ocupación que generan altas rentabilidades para el sector inmobiliario.

Teniendo en cuenta el contexto anterior, surge entonces la reglamentación en la materia con respecto a los ingresos no tributarios para el Municipio de Bello. El Decreto 2021040000324 de 11 de agosto de 2.021, que reglamentó en su artículo 8.3 como hecho generador la construcción o el ejercicio urbanístico efectivamente realizado mediante la licencia de construcción otorgada por la entidad competente, lo establece así:

Figura 5.

Cesiones obligatorias, Municipio de Bello.

Norma básica Decreto Municipal 193 de 2011		
Áreas destinadas para la construcción de equipamiento	1.5 % área total construida para todos los usos o actividad (residencial, comercial, industrial, de servicios o especial)	
Desarrollos rurales	5% del área bruta urbanizable, la cual se cancelará por concepto de Zona Verde Pública bien sea en tierra o en dinero al fondo de obligaciones.	
Obligación de equipamiento construido	5 m2 por parcela o vivienda	
Condominios campestres sin subdivisión predial	5 m2 por destinación o vivienda	
En ningún caso el equipamiento construido podrá ser inferior a 120m2 de conformidad con el artículo 275 del Acuerdo 033 de 2009 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.		
CESIONES PUBLICAS OBLIGATORIAS PARA CUALQUIER USO O SECTOR		
ZONA VERDE PRIVADA	10% Área neta normativa (**)	Transferencia máxima 0%
ZONA VERDE PUBLICA	10% Área neta normativa	Transferencia máxima 100%
EQUIPAMIENTO CONSTRUIDO	1.5 Área construida en el uso (*)	Transferencia máxima 100%
(*) para la contabilización del área construida en el uso no se tendrán en cuenta el área de parqueaderos, circulaciones, servicios comunales de copropiedad (**) para los usos comerciales.		

Nota. Fuente Decreto 2021040000324 de 11 de agosto de 2021 https://belloantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/belloantioquia/content/files/000242/12099_decreto-0193-de-2011--norma-basica.PDF.

Ahora bien, para el año 2022 mediante Decreto 202204000853 del 07 de diciembre de 2022 se modifica parcialmente el Decreto 2021040000324 de 11 de agosto de 2021, con relación al hecho generador el cual estaría constituido por la expedición de la correspondiente licencia urbanística, previa liquidación de la autoridad competente.

Sumado a la normativa mencionada, mediante decreto 2023040000051 del 07 de febrero de 2023, se modifica el artículo 130 del Decreto 193 de 2011, norma básica municipal, en el cual para cualquier franja de intensidad sin importar el tipo de tratamiento deberá cancelar las obligaciones urbanísticas, por concepto de zonas verdes publicas 10% al 20% de área neta normativa, salvo aquellos desarrollos urbanísticos hasta 15 unidades inmobiliarias, siempre que su desarrollo sea inferior a 1000 m², en cuyo caso la cesión de zonas verdes publicas será 10% del área neta normativa. Para las áreas destinadas para la construcción de equipamientos será el 1.5% del área total construida incluyendo parqueaderos, cuartos útiles y áreas comunes, exceptuando solo aquellos parqueaderos adicionales a los mínimos exigidos. En este punto es importante mencionar que en los decretos anteriores no se incluían estas áreas en la liquidación de la construcción de equipamientos.

Adicional a las modificaciones porcentuales de las zonas verdes y el equipamiento constructivo mencionados se establece que estas obligaciones aplicarían a partir de la vigencia del decreto, desconociendo derechos adquiridos mediante licenciamiento urbanístico previo o planteamientos urbanísticos generales que se encontraran vigentes, entiendo los derechos adquiridos como el hecho idóneo para que las meras expectativas urbanísticas se transformen en derecho adquiridos es precisamente el otorgamiento del permiso de urbanización, subdivisión, loteo o edificación (Rajevic, 1998).

Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte en sentencia C-168-1995, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. (Colombia. Congreso de la República, 1995)

Por lo cual el ente territorial aclara mediante el Decreto 2023304000139 del 27 de marzo de 2023, el ente territorial aclara que las liquidaciones relacionadas con obligaciones urbanísticas solo se aplicarán cuando la causación sea posterior a la entrada en vigencia de este decreto. Posteriormente, se emitieron la Circular 01-2023 y 02-2024, así como memorandos impartidos por la Secretaría de Planeación, instando a las curadurías a exigir el pago de las obligaciones urbanísticas previo al licenciamiento.

Los cambios normativos recientes generaron inconformidades entre los actores del mercado inmobiliario en el Municipio de Bello y en consecuencia desde el año 2022, el Municipio de Bello ha experimentado un congelamiento en la expedición de licencias urbanísticas, lo que se refleja en una disminución significativa en el número de radicados y licencias otorgadas y en el aumento de desistimientos. Al contrastar estos datos con años anteriores, se pone de manifiesto el impacto de los cambios normativos en el sector inmobiliario.

Esto se debe a que los actos administrativos cuestionaron principios fundamentales del derecho, como la seguridad jurídica, la jerarquía normativa y la autonomía de los curadores urbanos, temas que se desarrollarán en el siguiente capítulo.

2. Jerarquía normativa, seguridad jurídica y cobro de obligaciones urbanísticas.

En relación con la jerarquización normativa que emana de la Constitución, la sentencia C-131 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

No todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución. (Colombia. Corte Constitucional, 1993)

Con el ánimo de comprender las situaciones presentadas con relación a la trazabilidad y con ello, el análisis jerárquico tenido en cuenta de las normas modificadas en los actos administrativos expedidos por el Municipio de Bello, nos referimos al artículo 102 de la Ley 388 de 1997, acerca de la facultad interpretativa de las circulares expedidas por las secretarías de Planeación:

Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad

de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

Según la precitada norma es importante señalar que la reglamentación del hecho generador de las obligaciones urbanísticas no se encuentra dentro de una causal de ausencia normativa o de contradicciones en las disposiciones legales, en cuanto a los requisitos legales y documentales para la aprobación de las licencias urbanísticas y sus modificaciones. Sumado a ello una circular de una dependencia no puede ir en contra de lo ordenado por el decreto municipal, en la medida que no existe vacío ni contradicción, teniendo en cuenta que las circulares tienen carácter de doctrina, lo cual permite concluir que no son de obligatorio cumplimiento, desconociendo el ente municipal con estas actuaciones los elementos esenciales de los ingresos no tributarios y las competencias del Ministerio de Vivienda como única entidad autorizada para reglamentar los documentos y requisitos para la aprobación y modificación de licencias urbanísticas, entre tanto, el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, que modificó el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, estableció que los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares, y los Municipios y distritos, deberán respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

En efecto, tal prescripción desborda la facultad interpretativa y de alcance que tiene la Secretaría de Planeación y desconoce el principio de jerarquía normativa.

Dentro del contexto mencionado encontramos en entredicho la seguridad jurídica en consecuencia de expedir reglamentación sin la rigurosidad jurídica y análisis del contexto, desconociendo actuaciones urbanísticas vigentes como aprobaciones de planteamientos urbanísticos generales, en los cuales se consigan las áreas a ceder para zonas verdes públicas, privadas, equipamientos, según la normatividad vigente al momento de la expedición, ocasionado desequilibrio financiero para el sector inmobiliario.

Al respecto tenemos que el artículo 87 de la Ley 1955 de 2015 establece lo siguiente:
Artículo 87°. Seguridad Jurídica En El Ordenamiento Territorial. El principio de seguridad jurídica deberá estar inmerso en las acciones y actuaciones urbanísticas, a fin de propender por la inversión y estabilidad a mediano y largo plazo del sector edificador. El otorgamiento de una licencia urbanística en cualquiera de sus modalidades crea derechos y obligaciones de carácter particular para el titular de la licencia, y de carácter colectivo para la comunidad en general y las entidades territoriales correspondientes. Para los titulares de las licencias urbanísticas, el otorgamiento de

una licencia reconoce derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma; y, genera para su titular una serie de deberes en los términos y condiciones autorizados en el acto administrativo que la adopta [...]. (Colombia. Congreso de la República, 1955)

Por tanto, de acuerdo con las citadas disposiciones, las licencias urbanísticas implican derechos de construcción y desarrollo y, en tal sentido, las administraciones municipales deben considerar dichos derechos y, ante modificaciones normativas, en este caso hecho generador de obligaciones urbanísticas, deben procurar y propender por la estabilidad de los mismos. Es así que las actividades que se adelantan en los territorios municipales, deben ser analizadas de manera asertiva y fundamentada en las normas vigentes por las administraciones municipales.

3. Controversia con relación a la legalidad del cobro de las obligaciones urbanísticas antes de la expedición de las licencias urbanísticas

La reglamentación de normas urbanísticas sin base en principios fundamentales del derecho, como seguridad jurídica, la jerarquía normativa y autonomía de curadores urbanos, puede tener efectos adversos en el ordenamiento territorial. La imposición de pagos anticipados de obligaciones urbanísticas sin rigor jurídico, sobrepasando lo consagrado en leyes nacionales y Decretos Municipales mediante circulares, puede generar consecuencias tales como demandas por cobro indebido y aumentos en los costos de licencias de construcción.

El artículo 2.2.6.6.8.2 del Decreto 1077 de 2015, establece el pago de los impuestos, gravámenes, tasas, participaciones y contribuciones asociadas a la expedición de licencias, dentro los requisitos del orden nacional no se incluyen el pago anticipado de obligaciones urbanísticas, requisito impositivo por el municipio de Bello.

Al respecto se eleva consulta al Ministerio de Vivienda planteando el siguiente interrogante: “¿Pueden las oficinas de planeación emitir cambios normativos mediante circulares respecto al cobro de obligaciones urbanísticas omitiendo la radicación en legal y debida forma, la expedición de actas de viabilidad y las solicitudes previas a las modificaciones normativas y aplicar las nuevas disposiciones de manera retroactiva aplicando cobros indexados?”

El ministerio se pronuncia mediante concepto No. 2023ER0026623 – 2023ER0028085 – 2023ER0029928 - 2023ER0077831, en el cual se expresa que:

Las circulares con carácter de doctrina sólo pueden ser expedidas por las autoridades de planeación del Municipio respectivo, cuando haya ausencia de norma exactamente aplicable a una situación o cuando haya contradicción normativa, sin que, en ninguna de las dos situaciones, se puedan ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen. Por lo cual, se trata de una facultad legal de interpretación de normas urbanísticas, más no de creación o modificación de las vigentes. (Minvivienda, 2022)

Si bien la autonomía territorial les proporciona a los entes territoriales la capacidad para la reglamentación y regulación en asuntos de interés municipal, estas regulaciones deberán enmarcarse dentro de los límites de la Constitución y la normatividad nacional, a través de los POT de cada municipio. En este punto es importante mencionar que, si bien el hecho generador guarda relación entre algunos municipios del área metropolitana, no existe una unificación en el procedimiento llevado a cabo para el cobro efectivo de las obligaciones urbanísticas, esto depende de la capacidad operativa de cada ente territorial. Para ilustrar con ejemplos mencionaremos 3 municipios en la siguiente tabla.

Tabla 2.

Ejemplos de Hecho generador de Obligaciones urbanísticas.

MUNICIPIO	NORMA APLICABLE	HECHO GENERADOR	PROCEDIMIENTO
Medellín	Decreto 2502 de 2019,	Licencia de construcción	Una vez expedida la licencia de construcción el municipio de Medellín adelanta el cobro al titular de la licencia.
Rionegro	ARTÍCULO 6.3.3.1. Decreto 230 05 de junio de 2020 Decreto 124 del 09 de abril de 2018	Licencia de construcción	Para la expedición de la licencia urbanística debe adjuntarse el comprobante pago correspondiente a la primera cuota de todas las obligaciones que se vayan a compensar en dinero o tener suscrito convenio para ejecución de obra y/o compra de predios asociados a la correspondiente obligación.

MUNICIPIO	NORMA APLICABLE	HECHO GENERADOR	PROCEDIMIENTO
Envigado	ACUERDO No. 015 (abril 20 de 2012)	Lo constituye la expedición de la correspondiente licencia urbanística, previa liquidación y pago o acuerdo de pago de la obligación urbanística.	Todo proyecto constructivo que genere tres (3) o más unidades de destinación, deberá cumplir con las obligaciones urbanísticas contempladas en las tablas 30 y 31 del Acuerdo 010 de 2.011 o la norma que lo modifique o sustituya. Los acuerdos de pago de las obligaciones urbanísticas por concepto de espacio público y de equipamiento, pagaderas en dinero, podrá realizarse por los particulares responsables de actuaciones urbanísticas, hasta en un máximo de veinticuatro (24) cuotas mensuales.

Ahora bien, verificado el hecho generador en los instrumentos de gestión de algunas ciudades de Antioquia como Envigado, Rionegro, Medellín, encontramos que el hecho generador desde los POT lo constituye la licencia de construcción, condicionando en algunos casos como el Municipio de Rio negro la presentación del paz y salvo de obligaciones urbanísticas con la solicitud de los sellos de propiedad horizontal. El Distrito de Medellín a través de la Secretaria de Control Territorial viene realizando los controles en tiempo real, esta ciudad cuenta con mayor capacidad tecnológica y operativa. Envigado ofrece convenios de pagos ágiles y previos al trámite de licenciamiento. Como se puede evidenciar en este comparativo estas ciudades propician las condiciones y mecanismos que permiten generar controles para el efectivo cobro de las OU. Adicional a lo anterior la génesis del hecho generar se concibe desde el componente estructural de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Los planes de ordenamiento territorial (POT) traen consigo unos aspectos importantes y que tienen relevancia para las ciudades, municipio o distrito que los implementa. En ese sentido es necesario entender, que cada uno de ellas, generan normas de acuerdo con sus distinto crecimientos menciona (Pérez 2023).

4. Conclusiones

Como resultado de este artículo se dieron a conocer los antecedentes normativos y las modificaciones que se plantean en el municipio de Bello con relación al hecho generador de las obligaciones urbanísticas, estas definidas como un mecanismo de compensación que pretende generar un equilibrio entre las cargas y los beneficios.

Los Planes de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan y complementan imponen obligaciones urbanísticas según lo consagrado en los artículos 39 y 41 de la Ley 388 de 1997, así como La Constitución Política en su artículo 58 en ejercicio de su autonomía, promueve el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficiente.

Como punto de partida para la reglamentación de los mecanismos de gestión del suelo, es importante la identificación de la jerarquía normativa. En el caso de estudio, nos encontramos con la expedición de decretos que modifican el hecho generador de las obligaciones urbanísticas, estableciendo en primera medida la construcción como hecho generador. La administración municipal realizaba los cobros respectivos una vez verificadas las construcciones como resultados de previos licenciamientos, acciones que no se realizaban de manera efectiva, en consecuencia, de la carencia de personal o la inexistencia de puntos de control efectivo.

Surge entonces, un segundo Decreto No. 202204000853 del 7 de diciembre de 2022 en el cual el hecho generador estaba definido por la expedición de la licencia de construcción previa liquidación por parte de la autoridad competente, en este caso la secretaria de Planeación Municipal, lo anterior para lograr el fortalecimiento fiscal del territorio. Sin embargo, el hecho generador como bien lo define el Decreto es la expedición de la licencia de construcción, por lo cual el municipio emite la Circular 001 del 14 de diciembre de 2022 en la cual se condiciona a los curadores urbanos a “verificar el pago de las obligaciones” “incluyéndose allí las obligaciones urbanísticas” lo que implica emitir actos administrativos solo sí, se cancelan las obligaciones urbanísticas previamente a la expedición de cualquier acto administrativo, situación que va en contravía de lo establecido en el Decreto mencionado, por lo que no existe correlación con el hecho generador.

Por tanto, es importante revisar hasta qué punto se está propiciando una instrumentalización de entidades como las curadurías urbanas, a través de condicionamientos como el pago anticipado de

obligaciones urbanísticas o pagos de obligaciones anteriores con la finalidad de efectuar el cobro de carteras, lo cual, aunque bien intencionado, carece de sustento normativo y evidencia la ausencia de estrategias que permitan realizar las gestiones de cobros pertinentes y oportunas de los ingresos no tributarios en la municipalidad.

Adicional a lo anterior y no de menor importancia, con estas decisiones se promueve la ilegalidad en la construcción, situación demostrada por los desistimientos masivos en los trámites de licenciamiento, y que incide proporcionalmente en los ingresos municipales por impuestos de construcción, tasas y obligaciones urbanísticas lo implica ausencia de recursos para invertir en el desarrollo urbanístico de la ciudad, nuevos equipamientos, parques, zonas verdes, espacio público que generen valor al municipio.

Referencias Bibliográficas

- Camacol Antioquia. (2022). *Ventas de vivienda nueva en Antioquia*. <https://camacolantioquia.org.co/2021/ESTUDIOS/Boletin/Julio/Informe%20de%20ventas%20Junio.pdf>
- Colombia. Concejo de Bello. (2009) *Acuerdo 033 de 2009. (septiembre 3): revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bello*. Gaceta Municipal. <https://www.bello.gov.co/pot-691278/plan-de-ordenamiento-territorial>.
- Colombia. Municipio de Bello (2020) *Acuerdo 020 de 2020. (noviembre 24): por medio del cual se reglamenta el Estatuto tributario municipal*. <https://ST/Documents/Acuerdos-municipios/Antioquia/Antioquia-Bello-Acuerdo-No-020-de-2020>.
- Colombia. Municipio de Bello (2022) *Decreto 202204000853. (diciembre 7): por medio del cual se reglamenta el Hecho generador de obligaciones urbanísticas Municipio de Bello*.
- Colombia. *Presidencia de la República. (1991). Constitución Política de Colombia. Presidencia de la República*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Colombia. Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997. (julio 18): Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

-
- Colombia. Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-168-1995: derechos adquiridos-contenido/ley-aplicación en el tiempo/principio de irretroactividad de la ley-excepción/principio de favorabilidad penal*. C.P. Carlos Gaviria Diaz. Corte Constitucional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36034>
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2023). *Concepto No. 2023ER0026623 – 2023ER0028085 – 2023ER0029928 - 2023ER0077831*. <https://www.minvivienda.gov.co/ministerio-conceptos-juridicos>.
- Colombia. Municipio de Rionegro. (2018). *Decreto 124 de 2018 (abril 9): Por medio del cual se compilan los Acuerdos 056 de 2011, 023 de 2012, 028 de 2016 y el 002 de 2018*. <https://rionegro.gov.co/galeria/45/planeacion/>
- Colombia. Municipio de Envigado. (2018). *Acuerdo 015 de 2018 (abril 9): Por medio del cual se modifica el acuerdo 062 de 2008 estatuto tributario municipal de envigado y se dicta otras disposiciones*. <https://www.concejoenvigado.gov.co/wp-content/uploads/2019/06/ACUERDO-015-2018.pdf>
- Colombia. Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1077 de 2015: por el cual se Reglamenta el Manejo del Espacio Público en los Planes de Ordenamiento Territorial*. Diario Oficial 49.523 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216#1077>
- Gnecco, C.A (2020). El derecho a la ciudad como derecho emergente e innominado en el ordenamiento jurídico colombiano. *Do Desenvolvimento Regional*, 25(3) <https://www.redalyc.org/journal/5520/552067996018/html>
- Pérez, P.A. (2023). *Cargas urbanísticas Municipales*. Trabajo final Especialización Derecho Urbano. Repositorio institucional. Universidad de Antioquia. <https://www.bibliotecadigital.udea.co>
- Petar, E. (1998) La propiedad privada y los derechos adquiridos ante la planificación urbana. *Revista chilena*, 25(1) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650076>.

Revista Propiedades (2022) Bello continúa como polo constructor del Valle de Aburrá.

Propiedades edición online. <https://propiedades.com.co/abece-de-vivienda/bello-continua-como-polo-constructor-del-valle-de-aburra>