



Cartagena de Indias, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control	ACCION DE CUMPLIMIENTO
Radicado	13-001-33-33-008-2021-00239-00
Accionante	CAMACOL BOLÍVAR, representado legalmente por ANGELICA MARIA SALAS SALAS.
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA – SECRETARIA DE PLANEACIÓN; (VINCULADO) CORVIVIENDA
Tema	CUMPLIMIENTOS DE NORMAS QUE REGULAR LOS REQUISITOS PARA EL TRAMITE DE PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL - CONCEDE
Sentencia No	218

1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho, a decidir la acción de cumplimiento que propone Camacol Bolívar, representado legalmente por Angela María Salas Salas, contra el Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación.

Es del caso señalar que en el presente caso se ordenó vincular a Corvivienda.

Entra este Despacho a decidir sobre la presente acción, con fundamento en lo siguiente:

2. ANTECEDENTES

Por medio de escrito, la parte accionante presentó acción de cumplimiento, en la cual se impetran las siguientes pretensiones y se narran los siguientes hechos.

PRETENSIONES:

1-Se ordene y garantice el cumplimiento del acto administrativo, contenido en la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena con base en la solicitud de los Curadores Urbanos, conforme a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017, y la Resolución No. 462 de 2017, en el sentido que se reconozca el derecho a resolver las solicitudes de licencia urbanística referentes a proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, única y exclusivamente con los requisitos señalados en las normas citadas, en cualquier sector o zona de la ciudad de Cartagena, donde se permita el uso residencial de los estratos 1 al 3 en correspondencia con el artículo 102 del P.O.T., en cuanto al objeto general de los programas de vivienda.

2-Se ordene y garantice el cumplimiento de toda normatividad legal en cuanto a la



SC5780-1-9





presentación y otorgamiento de los permisos y trámites de las licencias de construcción de los proyectos de construcción de Viviendas de Interés Social – VIS.

3-Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene al Distrito de Cartagena, que, desmonte todas las trabas, barreras, costos, cobros tributarios que no se encuentren en la Ley para el otorgamiento de las licencias de construcción para los proyectos de construcción de Viviendas de Interés Social – VIS -, que debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, pagando un tributo para ello, sin fundamento legal.

HECHOS

En respaldo de la presente acción de cumplimiento, la parte demandante, expuso los fundamentos facticos que a continuación se sintetizan:

-Que, el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, señala lo siguiente: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*

-Que, en atención a dicho mandato constitucional, el Gobierno Nacional, ha establecido normas y políticas que satisfagan el derecho a la vivienda de los colombianos, por lo que, ha fijado las Viviendas de Interés Social – VIS -, como un programa público nacional que busca proveer de una vivienda digna a las personas de menores ingresos dentro del territorio, siendo deber del Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social y prioritaria, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

-Que, entre las diferentes normas expedidas con el objeto de reglamentar la vivienda de interés social y prioritaria se encuentra la Ley 388 de 1997, que define el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, y en su artículo 102 de la Ley 388 de 1997, les otorgó a las autoridades de planeación la facultad interpretativa de las normas urbanísticas, considerando que es a través de ellas que el Alcalde Municipal coordina la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial.

-Que, de acuerdo a la facultad otorgada por el artículo 102, las Oficinas de Planeación Municipal tienen la facultad de interpretar normas urbanísticas, es decir, aquellas que regulan el uso, la ocupación y aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas, contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, interpretación que, surge con ocasión de la revisión de proyectos urbanísticos específicos que se sometan a consideración de los curadores urbanos, cuando estos consideren que se exista ausencia de normas exactamente aplicables a una situación concreta o de contradicciones en la normativa urbanística.



SC5780-1-9





-Que, dicha interpretación, la cual se hace a través de una Circular, como lo es la del 10 de diciembre de 2013, es vinculante y de obligatorio cumplimiento y fuerza material de ley.

-Que, de acuerdo a la misma Ley 388 de 1997, los Municipios y Distritos, deben contribuir a la solución de las necesidades habitacionales, especialmente de los asentamientos humanos y grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad, involucrando actores públicos, privados y comunitarios en la gestión y ejecución de proyectos de vivienda, titulación y legalización, mejoramiento de vivienda y hábitat, reasentamiento, acompañamiento social, gestión urbana y actividades de planificación territorial para la construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios, en el contexto urbano y rural.

-Que, contrario a lo anterior, se observa que en el Distrito de Cartagena, no hay una política clara que contribuya a la consecución del mandato constitucional de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, como es promover planes de vivienda de interés social, sino que, los constructores se encuentran con la renuencia del Distrito de aplicar las normas existentes y en este caso las suyas propias, como la mencionada Circular, que, impide de manera diáfana y expedita la consecución de licencias de construcción, porque se niega aplicarla, en desmedro de sus deberes u obligaciones constitucionales y legales de incentivar y facilitar los planes y programas de vivienda de interés social a sus habitantes, lo cual impacta directamente el desarrollo de la ciudad y su entorno, por lo que, se solicita que se le de aplicación plena y total a la circular de fecha 10 de diciembre de 2013, la cual señala los requerimientos mínimos urbanísticos de los proyectos de las Viviendas de Interés Social (VIS).

-Que, en el distrito de Cartagena, no se están aplicando las normas que regulan la construcción de vivienda de interés social (vis) y las viviendas de interés prioritario (vip), no hay claridad ni transparencia sobre las condiciones, reglas y formas de presentar y que se aprueben proyectos en este sector, así mismo, se exigen unos documentos y certificaciones que no están estipulados en la ley, cobran impuestos y tasas que no son legales y que en el resto del país no se cobran, obstaculizando el desarrollo de estos proyectos impactando directamente en la oferta de este tipo de viviendas y por ende desmejorando la calidad de vida de sus habitantes, impidiendo el desarrollo de la ciudad y generando un gran déficit de viviendas en la misma.

-Que, por lo anterior, el día 22 de septiembre de 2021, se radicó ante la alcaldía distrital de Cartagena – secretaria de planeación distrital, solicitud de cumplimiento de la circular de fecha 10 de diciembre de 2013, sin que dicha solicitud haya sido resuelta por dicho ente territorial, y sin aplicar la normatividad legal al momento de resolver sobre el otorgamiento de una licencia de construcción para vivienda de interés social – vis.

-que, respecto los documentos requeridos para solicitud de licencias urbanísticas, el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del decreto 1203 de 2017, le otorgó expresas facultades al ministerio de vivienda,



SC5780-1-9





ciudad y territorio, para establecer mediante resolución, los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias y modificación de las licencias vigentes, que permitan acreditar la identificación del predio, del solicitante y de los profesionales que participaron en el proyecto, así como los demás documentos que sean necesarios para verificar la viabilidad del proyecto.

-Que, teniendo en cuenta lo anterior, el ministerio de vivienda, ciudad y territorio, expidió la resolución no. 462 de 2017 “por medio de la cual se establecen los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas vigentes”, así:

“Artículo 1. Documentos. Toda solicitud de Licencia urbanística deberá acompañarse de los siguientes documentos:

1. *Copia de certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes antes de la fecha de la solicitud. Cuando el predio no se haya desenglobado se podrá aportar el certificado del predio de mayor extensión.*
2. *El formulario único nacional para la solicitud de licencias debidamente diligenciado por el solicitante.*
3. *Copia del documento de identidad del solicitante cuando se trate de personas naturales o certificado de existencia y representación legal, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes, cuando se trate de personas jurídicas*
4. *Poder especial debidamente otorgado, ante notario o juez de la república, cuando se actúe mediante apoderado o mandatario, con la correspondiente presentación personal.*
5. *Copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año en relación con el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, donde figure la nomenclatura alfanumérica o identificación del predio. Este requisito no se exigirá cuando exista otro documento oficial con base en el cual se pueda establecer la dirección del predio objeto de solicitud.*
6. *La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un lindero en común con el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud de licencia. Este requisito no se exigirá cuando se trate de predios rodeados completamente por espacio público o ubicados en zonas rurales no suburbanas.*
7. *Copia de la matrícula profesional de los profesionales intervinientes en el trámite de licencia urbanística y copia de las certificaciones que acrediten su experiencia, para los tramites que así lo requieran.*

Parágrafo 1°. A las solicitudes de licencias de intervención y ocupación del espacio público solo se les exigirá el aporte de los documentos de que tratan los numerales 3 y 4 del presente artículo.

Parágrafo 2°. A las solicitudes de revalidación solamente se les exigirán los documentos de que tratan los numerales 1, 2, 3, 4 y 6 del presente artículo, no estarán sometidas al procedimiento de expedición de licencia y deberán resolverse en un termino máximo de 30 días hábiles contados a partir de la radicación de la solicitud en legal y debida forma.





Parágrafo 3°. En las ciudades, donde existan medios tecnológicos disponibles de consulta virtual o flujos de información electrónica, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias estarán en la obligación de verificar por estos mismos medios, al momento de la radicación de la solicitud, la información pertinente contenida en los documentos de que tratan los numerales 1, 3 y 5 del presente artículo. Esta consulta de verificación sustituye la presentación del documento a cargo del solicitante de la licencia, salvo que la información correspondiente no se encuentre disponible por medios electrónicos.

-Que, además de lo anterior, el artículo 182 del Decreto Ley 019 de 2012, ordena lo siguiente:

“Artículo 182. Licencias Urbanísticas. Los numerales 1 y 7 del artículo 182, del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados.

-Que, es claro lo ordenado por la ley, decretos y la resolución no. 462 de 2017, en el sentido de que las licencias urbanísticas deben resolverse exclusivamente con los requisitos y documentos que se señalan ahí, siendo claro que los entes territoriales no tienen la potestad legal de imponer requisitos adicionales, mientras que, en el Distrito de Cartagena, se exige como requisito previo para otorgar la licencia urbanística la “certificación que cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como vivienda de interés social – vis o certificado de delineación urbanística”, que debe expedir el fondo de vivienda de interés social y reforma urbana distrital – Corvivienda, lo cual se surte así: el constructor solicita la expedición de licencia para proyecto vis, esta se debe llevar a Corvivienda para el certificado de exoneración del impuesto, y dicha entidad se niega a otorgarlo, lo que implica, que, a pesar que el pago del impuesto está exonerado, los proyectos vis, para la licencia pagan un anticipo del impuesto y al finalizar la construcción se ven obligados a pagar el saldo del mismo, lo cual comporta haberse creado un tribuno sin ninguna justificación y fundamento legal, imponiéndosele una carga a los constructores de este tipo de proyectos que no están obligados a realizar.

-Que, de acuerdo a lo anterior, es claro que, según la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017, y la Resolución No. 462 de 2017, se tiene derecho a que se resuelvan las solicitudes de licencias urbanísticas en cuanto los proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, única y exclusivamente con los requisitos señalados en las normas citadas y que se citan como incumplidas; que, no obstante lo anterior, la parte accionada se ha negado hacer efectiva las anteriores normas, toda vez que exige además un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda





de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, que debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, pagando un tributo sin fundamento legal; que, en vista de lo anterior, el día 22 de septiembre de 2021, ante la Alcaldía Distrital de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital, se presentó solicitud de cumplimiento de la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013 y normas urbanísticas aplicables, la cual no fue respondida por dicho ente territorial. Además de que el párrafo del artículo 15 de la ley 388 de 1997, el cual define las jerarquías normativas dentro de las cuales se encuentra el POT, en el párrafo de ese artículo establece que las normas del POT, en desarrollo de las jerarquías normativas, no puede limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, en general toda la normatividad de vivienda vis busca su estímulo y desarrollo sin ningún tipo de trabas o requisitos que no están en las leyes, como se señaló en también en la Ley 1537 de 2012 que dicta normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones determinando que promover ante las autoridades correspondientes, la expedición de los permisos, licencias y autorizaciones respectivas, agilizando trámite y procedimientos, y no trabándolas como lo esta haciendo el Distrito con este de tipo de exigencias fuera de la ley.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

En concreto, indicó, que, en Colombia, todas las licencias urbanísticas deberán resolverse conforme a los requisitos fijados por las normas nacionales que regulan la materia y cumpliendo lo definido en el respectivo plan de ordenamiento territorial (POT), señalados en el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del citado decreto, el cual dispone que el Ministerio debe establecer los requisitos mediante resolución, en cumplimiento de lo cual se expidió la Resolución 462 de fecha 13 de julio de 2017 y la Resolución 463 de fecha 13 de julio de 2013, que adoptó el Formulario Único Nacional, por lo cual, los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales que no cuentan con fundamento legal.

Que, la acción de cumplimiento busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal, por lo que, en este caso se pretende que se haga efectiva la protección y el cumplimiento de las normas legales que reglamentan el otorgamiento de las licencias de construcción en proyectos para Viviendas de Interés Social – VIS.

DISTRITO DE CARTAGENA

En su contestación de demanda, manifestó lo siguiente:

-Que, con el fin de aplicar el art. 102 de la Ley 388 de 1997, es presupuesto la existencia de las normas urbanísticas vigentes y para la interpretación la Secretaría de Planeación debe partir de la norma urbanística del ente territorial, esto es, del POT, o de las normas que lo desarrollen o complementen.

-Que, respecto a la interpretación de normas, el art. 102 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el art. 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010, le otorgó a las Secretarías de Planeación Municipal o distrital la facultad de interpretar las normas



SC5780-1-9





urbanísticas en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o contradicción de estas.

-Que, en razón de lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación puede emitir conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares en la expedición de licencias urbanísticas.

-Que, 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.

-Que, solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del Municipio o Distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997.

-Que, la interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite.

-Que, en todo caso mediante estas circulares no se pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

-Que, las circulares que expidan la secretaría de planeación distrital son de obligatorio cumplimiento para los casos en los que haya identidad en los fundamentos facticos, ello por cuanto, el art. 102 de la ley 388 de 1997 no las autoriza para crear normas urbanísticas, sino para definir la que se aplica al caso particular y concreto.

-Que, a través de la circular de fecha 10 de diciembre de 2013, la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena, resolvió la solicitud de aclaración e interpretación elevada por los Curadores Urbanos 1 y 2 de Cartagena, Sociedad Colombiana de Arquitectos y Camacol, sobre los proyectos de Vivienda de Interés Social, más específicamente, sobre la densidad habitacional, las áreas de cesión y los retiros en los proyectos de urbanización en VIS consagrada en el Acuerdo 003 de 2007, por medio del cual se modifica excepcionalmente el decreto distrital 0977 de 2001, plan de ordenamiento territorial, en ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, la Ley 1537 de 2012 “por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones” y el Decreto 0075 de 2013 “por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado y programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamiento urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.



SC5780-1-9





- Teniendo en cuenta que el Acuerdo 003 de 2007, establece los requerimientos mínimos urbanísticos para vivienda de interés social (VIS), pero en lo no regulado en ella se remite a lo dispuesto en el Decreto 2060 de 2004 o en la norma que lo sustituya, pero con la expedición y entrada en vigencia del decreto 0075 de 2013, reglamentario de la Ley 1537 de 2012, derogó expresamente el Decreto 2060 de 2004, por lo que ese documentos entra a determinar el alcance de los requerimientos mínimos urbanísticos en proyectos de vivienda de interés social a partir de la entrada de la Ley 1450 de 2011, y la Ley 1537 de 2012 y su Decreto reglamentario 0075 de 2013.

-Que, en la circular se procede a aclarar los alcances del art. 392 del Decreto 0977 de 2001 sobre el cálculo de las áreas de cesión para zonas verdes e infraestructura, teniendo en cuenta que a criterio de los solicitantes sería inaplicable el porcentaje de que trata la citada norma, por cuanto el urbanizador en su solicitud no identifica el número de viviendas que la misma comprende.

-Que, en la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, se desarrollaron los siguientes planteamientos:

1-Concepto de Vivienda de Interés Social a la luz de la ley 1450 de 2011, y la ley 1537 de 2011, y sus implicaciones frente al Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 0977 de 2001 y Acuerdo 033 de 2007).

2-Alcances jurídicos sobre los requerimientos mínimos urbanísticos de los proyectos de vivienda de interés social con relación al acuerdo 033 de 2007.

3-Porcentajes de las áreas de cesión en lotes a urbanizar de que trata el artículo 392 del Decreto 0977 de 2001.

-Que, así las cosas, la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, se ocupa de aclarar los requerimientos mínimos urbanísticos que se deben tener en cuenta para los proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS Y VIP.

-Que, la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, en el punto de interpretación, establece: a) Cálculos de áreas de cesión para zonas verdes e infraestructura en proyectos de urbanización para residencia unifamiliar y bifamiliares. b) Calculo de áreas de cesión para zonas verdes e infraestructura en proyectos de urbanización para residencial multifamiliares.

-Que, respecto a las quejas de la parte actora, no existe correspondencia entre los cargos que se hacen a la administración y el contenido de la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, respecto de la cual se pide su cumplimiento, ya que la misma se encargó de interpretar los requerimientos mínimos urbanísticos que se deben tener en cuenta para los proyectos de Vivienda de Interés Social, específicamente y para las áreas de cesión para zonas verdes e infraestructura de los proyectos unifamiliar, bifamiliar y multifamiliares, mas no se ocupó dicha circular de esclarecer la documentación y el cumplimiento de requisitos





adicionales a los establecidos por la ley para tramitar ante los curadores urbanos la expedición de las licencias para los proyectos de Vivienda de Interés Social - VIS.

-Que, tal y como lo afirma la parte accionante los documentos y certificaciones para acceder a una licencia de construcción se encuentran taxativamente estipulados en el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del decreto 1203 de 2017.

-Que, la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

1-El deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes.

2-El mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento

3-El actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento.

4-El afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción.

-Que, en el fondo de la controversia encontramos que se pretende el cumplimiento de un acto administrativo - circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaría de Planeación Distrital, quien en ejercicio de sus funciones y acatando el art. 102 de la ley 388 de 1997, interpretó los requerimientos mínimos urbanísticos que se deben tener en cuenta para los proyectos de Vivienda de Interés Social, específicamente y para las áreas de cesión para zonas verdes e infraestructura de los proyectos unifamiliar, bifamiliar y multifamiliares.

-Que, así las cosas, en dicho acto administrativo se dilucido sobre aspectos técnicos que deben cumplir las urbanizadoras en tratándose de proyectos de Vivienda de Interés Social, lo cuales no son objeto de reproche por parte de la accionante, quien por su parte afirma que la Secretaría de Planeación impide la consecución de licencias de construcción, porque se niega a aplicar el contenido de la circular que señala los requerimientos mínimos urbanísticos de los proyectos de interés social (VIS).



SC5780-1-9





-Que, de manera global aduce que en el Distrito de Cartagena no se están aplicando las normas que regulan la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS) y las Viviendas de Interés Prioritario (VIP), sin señalar específicamente cual norma se deja de aplicar, igualmente no aporta prueba siquiera sumaria que demuestre que la administración distrital exige documentos y certificaciones que no están estipuladas en la ley, cobran impuestos y tasas, que no son legales y que en el resto del país no se cobran.

-Que, todos los cargos que se hacen a la administración quedan en el mundo de la especulación, por cuanto, no se aporta prueba que demuestren los mismos, y ello es una carga de la parte accionante conforme a lo estipulado en el art. 167 del C.G.P.

Y por último, que se pretende que se ordene al Distrito de Cartagena el cumplimiento de lo establecido en la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, sin embargo, el alcance de este acto administrativo no tiene relación alguna con los cargos que hace la accionante, así mismo, y en gracia de discusión que interpretemos que la administración está solicitando requisitos adicionales a los establecidos por el legislador para el trámite y consecución de las licencias urbanísticas a los proyectos VIS, entonces debemos indicar que este mecanismo constitucional no es el idóneo para las pretensiones de la demanda.

CORVIVIENDA

No presentó escrito de contestación.

CONCEPTO MINISTERIO PUBLICO

No presentó concepto.

TRAMITES PROCESALES

La presente acción de cumplimiento se admitió mediante auto de fecha 28 de octubre de 2021, ordenándose y materializando las notificaciones de Ley a las partes. El Distrito de Cartagena, contestó la demanda el día 04 de noviembre de 2021; Corvivienda no contestó la demanda; el Ministerio Publico no remitió concepto; por lo cual se procede a resolver de fondo.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.



SC5780-1-9





4. CONSIDERACIONES

Este Despacho es competente para decidir el presente asunto, por disposición de los artículos 87 constitucional, 3º de la Ley 393 de 1997 y 155 numeral 10 CPACA.

PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo a los antecedentes expuestos, le corresponde al Despacho determinar si las entidades Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital y el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, incumplen las siguientes normas: **1**-Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos; **2**-Artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017; y, **3**-Resolución No. 462 de 2017, de acuerdo a lo denunciado por la parte accionante, al exigir, para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, requisitos adicionales a los señalados en dichas normas, tales como, certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, que debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, y el pago del impuesto de delineación urbana para expedir dicho certificado.

TESIS DEL DESPACHO.

De acuerdo al análisis normativo realizado, se colige, que, el Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital y el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, no pueden exigir para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, que, el solicitante allegue con la solicitud un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, puesto que dicha exigencia no la impone la Leyes Nacionales correspondientes, para la expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -.

Por otra parte, respecto a la denuncia realizada por la parte accionante, relacionada con el cobro del impuesto de delineación urbana para poder expedir un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, el cual, como se constató con anterioridad no hace parte de las exigencias legales para expedir la licencia urbana y autorizar un proyecto de Viviendas de Interés Sociales – VIS -, es preciso indicar, que, de acuerdo a la normativa aplicable, el cobro por el estudio, trámite y expedición de licencias y de otras actuaciones urbanísticas, se encuentra habilitado solamente para los curadores en aquellos municipios que cuentan con la figura del Curador Urbano, por consiguiente, en las entidades territoriales donde no existe esta figura, el trámite de licenciamiento y demás actuaciones relacionadas con el mismo, debe



SC5780-1-9





efectuarse ante las autoridades municipales o distritales competentes en cuyo caso, dichas autoridades no podrán efectuar ninguna clase de cobro a título de expensas urbanas, **ni homologarlo al impuesto de delineación urbana o a cualquier otra denominación que establezcan para el caso, por cuanto carecen de habilitación legal para ello.**

Por ello, como el impuesto de delineación urbana en ningún caso puede hacerse equiparable al cobro por el trámite de licenciamiento urbanístico, que, como ya se advirtió, es un servicio por el que pueden cobrar solamente los curadores urbanos, pero que es gratuito cuando lo prestan las autoridades municipales y distritales, lo cual, hace que el cobro del impuesto de delineación urbana para poder expedir un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, al hacerlo equiparable al cobro por el trámite de licenciamiento urbanístico, represente un incumpliendo flagrante de la obligación de exigir para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, única y exclusivamente, los requisitos requeridos para tales efectos, establecidos en las siguientes normas: **1**-Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos; **2**-Artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017; y, **3**-Resolución No. 462 de 2017.

Por consiguiente, de acuerdo a los fundamentos antes expuestos, se concluye, que el hecho de exigir el Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital y el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, requisitos adicionales que la ley no exige, y así como el incumplimiento en lo en el acto administrativo contenido en la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos, así mismo, en el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017, y en la Resolución No. 462 de 2017, tales como, un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS -, o certificado de Delineación Urbanística, que debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, y el pago del impuesto de delineación para poder expedir dicho certificado, constituye un incumplimiento flagrante de dichas normas, teniendo en cuenta que éstas, para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, no imponen tales exigencias.

A las anteriores conclusiones se llegó teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:



SC5780-1-9





Competencia:

Este Despacho es competente para decidir el presente asunto, por disposición de los artículos 87 constitucional, 3º de la Ley 393 de 1997 y 155 numeral 10 del CPACA.

Obligación que se estima incumplida:

Se imputa a la parte accionada el incumplimiento de la obligación de exigir para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, única y exclusivamente, los requisitos requeridos para tales efectos, establecidos en las siguientes normas: **1.** Artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017; y, **2-** Resolución No. 462 de 2017 y **3-** Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos.

Autoridad de quien proviene el incumplimiento.

Se imputa el incumplimiento de la obligación aludida al Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital y el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda.

Generalidades sobre la acción de cumplimiento.

- *Finalidad de la acción*

Según lo establecido en el artículo 87 de la Constitución, toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, y si prosperaren sus pretensiones, en la sentencia ha de ordenarse a la autoridad renuente, el cumplimiento del deber omitido.

Fue establecido también en el artículo 1.º de la ley 393 de 1997, por la cual se desarrolló el artículo 87 de la Constitución, que toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos; y en el artículo 9º de la misma ley que la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante el ejercicio de la acción de tutela, ni cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del acto administrativo, salvo que de no proceder el juez se siga un perjuicio grave e inminente para el demandante.

ACCION DE CUMPLIMIENTO – Objeto

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C- 157 de 1998, expresó, respecto al objeto y finalidad de la acción de cumplimiento, lo siguiente:



SC5780-1-9





“El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

...La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental. En efecto, la misma Ley 393 de 1997 en su artículo 9o. señala que la acción de cumplimiento es improcedente cuando de lo que se trate sea de la protección de derechos fundamentales, pues de acudirse a dicha acción con este propósito a la respectiva solicitud debe dársele el trámite prevalente correspondiente a la acción de tutela”.

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Requisitos de procedencia

Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, norma que desarrolla el aludido artículo constitucional, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son los siguientes¹:

1. Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1º).
2. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º).
3. Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º).
4. No procederá la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. Tampoco



SC5780-1-9





procederá, para obtener el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

En la misma sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, de fecha 13 de agosto de 2014, magistrada ponente SUSANA BUITRAGO VALENCIA, el órgano de cierre enseñó que:

“La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y, por ende, exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la Administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio irremediable para quien ejerció la acción”.

CASO CONCRETO

En el caso particular, de acuerdo a los antecedentes expuestos, se debe dilucidar si existe un incumplimiento por parte de las accionadas Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital y el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, del acto administrativo contenido en la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos, así mismo, del artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017, y de la Resolución No. 462 de 2017.

Y para lograr dicho cometido, de cara a las singularidades contenidas en el caso bajo estudio, se advierte que es preciso analizar las normas denunciadas como incumplidas, especialmente, en lo que importa a este asunto; si efectivamente dichas normas consagran los requisitos de Ley concretos para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, si las entidades accionadas exigen requisitos adicionales o requisitos no contemplados en la Ley para poder expedir las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, y si dichas exigencias constituyen un incumplimiento del acto administrativo y las normas denunciadas como incumplidas.

De cara a lo anterior, es preciso indicar, que, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 1077 de 2015, a través del cual compiló la normatividad reglamentaria relativa al sector Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro de las cuales se encuentran



SC5780-1-9





las actuaciones urbanísticas relacionadas con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas.

De acuerdo a lo anterior, todas las actuaciones que se adelanten ante los Curadores Urbanos y las Secretarías de Planeación Municipal y Distrital, en materia de licenciamiento urbanístico, deberán acogerse a lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, y además, a los Decretos que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, en el marco de lo dispuesto en las Leyes 388 de 1997 “Ley de Desarrollo Territorial”, Decreto Ley 019 de 2012 “Ley anti – trámite”, y la Ley 1796 de 2016 – Por medio de 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 y se asignan unas funciones a la superintendencia de notariado y registro -.

Por esta razón, y en desarrollo de dicha normatividad, el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, con relación a los documentos requeridos para elevar la solicitud de licencias urbanísticas, le otorgó expresas facultades al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para establecer mediante resolución, los documentos que deberán acompañar dichas solicitudes, que permitan la identificación del predio, del solicitante y de los profesionales que participan en el proyecto, así como los demás documentos que sean necesarios para verificar la viabilidad del proyecto.

Por lo anterior, dicho Ministerio expidió la Resolución No. 462 de 2017, indicando en el artículo 1° los documentos generales para toda solicitud de licencia, y en el artículo 5° los documentos adicionales para la licencia de construcción en cada una de sus modalidades.

El artículo 1° Resolución No. 462 de 2017 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reza lo siguiente:

“Artículo 1. Documentos. Toda solicitud de Licencia urbanística deberá acompañarse de los siguientes documentos:

- 1. Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes antes de la fecha de la solicitud. Cuando el predio no se haya desenglobado se podrá aportar el certificado del predio de mayor extensión.*
- 2. El formulario único nacional para la solicitud de licencias debidamente diligenciado por el solicitante.*
- 3. Copia del documento de identidad del solicitante cuando se trate de personas naturales o certificado de existencia y representación legal, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes, cuando se trate de personas jurídicas.*





4. Poder especial debidamente otorgado, ante notario o juez de la república, cuando se actúe mediante apoderado o mandatario, con la correspondiente presentación personal.

5. Copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año en relación con el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, donde figure la nomenclatura alfanumérica o identificación del predio. Este requisito no se exigirá cuando exista otro documento oficial con base en el cual se pueda establecer la dirección del predio objeto de solicitud.

6. La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un lindero en común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia. Este requisito no se exigirá cuando se trate de predios rodeados completamente por espacio público o ubicados en zonas rurales no suburbanas.

7. Copia de la matrícula profesional de los profesionales intervinientes en el trámite de licencia urbanística y copia de las certificaciones que acrediten su experiencia, para los trámites que así lo requieran.

Parágrafo 1º. A las solicitudes de licencia de intervención y ocupación del espacio público solo se les exigirá el aporte de los documentos de que tratan los numerales 3 y 4 del presente artículo.

Parágrafo 2º. A las solicitudes de revalidación solamente se les exigirán los documentos de que tratan los numerales 1, 2, 3, 4 y 6 del presente artículo, no estarán sometidas al procedimiento de expedición de licencia y deberán resolverse en un término máximo de 30 días hábiles contados a partir de la radicación de la solicitud en legal y debida forma.

Parágrafo 3º. En las ciudades, donde existan medios tecnológicos disponibles de consulta virtual o flujos de información electrónica, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias estarán en la obligación de verificar por estos mismos medios, al momento de la radicación de la solicitud, la información pertinente contenida en los documentos de que tratan los numerales 1, 3 y 5 del presente artículo. Esta consulta de verificación sustituye la presentación del documento a cargo del solicitante de la licencia, salvo que la información correspondiente no se encuentre disponible por medios electrónicos.”

Cabe precisar, que el documento Formulario Único Nacional para solicitudes de licencias urbanísticas, contiene el numeral 1.8 titulado “*Tipo de vivienda*” en el cual se debe indicar con una X si corresponde o no a Vivienda de Interés Social.

En decir, que, conforme a lo antes expuesto, los documentos necesarios para el estudio y trámite de la licencia de construcción de Viviendas de Interés Social, son los dispuestos por el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución No. 462 de 2017, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y no le está permitido a





los Municipios, Distritos y Curadurías Urbanas, establecer o exigir requisitos adicionales a lo allí señalados.

Lo anterior, además, por cuanto el Decreto Ley 019 de 2012 – Ley Anti Tramite -, en su artículo 182, ordena lo siguiente:

“Artículo 182. Licencias Urbanísticas. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

*...El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. **En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamenten su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados**”* Subrayas y negrillas del Despacho.

Por lo tanto, de acuerdo a lo anterior, el Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital y el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, no pueden exigir para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, que, el solicitante allegue con la solicitud un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, puesto que dicha exigencia no la impone la Leyes Nacionales correspondientes, para la expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -.

Por otro lado, respecto a la denuncia realizada por la parte accionante, relacionada con el cobro del impuesto de delineación urbana para poder expedir un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, el cual, como se constató con anterioridad no hace parte de las exigencias legales para expedir la licencia urbana y autorizar un proyecto de Viviendas de Interés Sociales – VIS -, es preciso indicar, que, de acuerdo a la normativa aplicable, el cobro por el estudio, trámite y expedición de licencias y de otras actuaciones urbanísticas, se encuentra habilitado solamente para los curadores en aquellos municipios que cuentan con la figura del Curador Urbano, por consiguiente, en las entidades territoriales donde no existe esta figura, el trámite de licenciamiento y demás actuaciones relacionadas con el mismo, debe efectuarse ante las autoridades municipales o distritales competentes en cuyo caso, dichas autoridades no podrán efectuar ninguna clase de cobro a título de expensas urbanas, **ni homologarlo al impuesto de delineación urbana o a cualquier otra denominación que establezcan para el caso, por cuanto carecen de habilitación legal para ello.**

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el numeral 1° del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, establece que las licencias urbanísticas son expedidas por la autoridad municipal o distrital competente, o por los curadores urbanos.

Respecto de la figura del curador urbano, el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, define a los curadores urbanos de la siguiente manera:



SC5780-1-9





“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.

(...)

El ejercicio de la curaduría urbana deberá sujetarse entre otras a las siguientes disposiciones: (...)

3. El Gobierno nacional reglamentará todo lo relacionado con las expensas a cargo de los particulares que realicen trámites ante las curadurías urbanas, al igual que lo relacionado con la remuneración de quienes ejercen esta función, teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarios para expedirlas.”. (Subraya fuera del texto).

A propósito de la gestión asociada a las licencias urbanísticas, el Decreto 1077 de 2015, señala:

“Artículo 2.2.6.1.1.3. Competencia. El estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo anterior corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura. En los demás municipios y distritos y en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a la autoridad municipal o distrital competente. (...)” (Subraya fuera de texto).

Específicamente, respecto a las expensas, el referido decreto dispone:

“Artículo 2.2.6.6.8.1.3- Expensas por los trámites ante los curadores urbanos. Las expensas percibidas por los curadores urbanos se destinarán a cubrir los gastos que demande la prestación del servicio, incluyendo el pago de su grupo interdisciplinario de apoyo y la remuneración del curador urbano.

(...)





Parágrafo 4°. En ningún caso las autoridades municipales o distritales encargadas del estudio, trámite y expedición de las licencias están autorizadas para hacer cobros de expensas". (Subraya fuera del texto).

Del análisis de las normas anteriores se colige, en concreto, entonces, para lo que interesa al presente asunto, que el impuesto de delineación urbana en ningún caso puede hacerse equiparable al cobro por el trámite de licenciamiento urbanístico que, como ya se advirtió, es un servicio por el que pueden cobrar solamente los curadores urbanos, pero que es gratuito cuando lo prestan las autoridades municipales y distritales, lo cual, hace que el cobro del impuesto de delineación urbana para poder expedir un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, al hacerlo equiparable al cobro por el trámite de licenciamiento urbanístico, represente un incumpliendo flagrante de la obligación de exigir para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, única y exclusivamente, los requisitos requeridos para tales efectos, establecidos en las siguientes normas: **1-** Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos expedida para este Distrito con el objeto de aclarar o interpretar normas; **2-** Artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017; y, **3-** Resolución No. 462 de 2017.

A más de lo anterior, se advierte que, la Secretaría de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento en lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de pronunciamiento de los Curadores Urbanos Nos. 1 y 2 de Cartagena, expidió la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, dentro de la cual, dicha Secretaria consignó lo referente a los requisitos de Ley para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, quedando claro que no se requiere para dichos efectos, certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS -, o certificado de Delineación Urbanística, que debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, y el pago del impuesto de delineación para poder expedir dicho certificado.

Por consiguiente, de acuerdo a los fundamentos antes expuestos, se concluye, que el hecho de exigir el Distrito de Cartagena – Secretaría de Planeación Distrital y el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, requisitos adicionales a los exigidos en el acto administrativo contenido en la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos, así mismo, en el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017, y en la Resolución No. 462 de 2017, tales como, un certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS -, o certificado de Delineación Urbanística, que



SC5780-1-9





debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, y el pago del impuesto de delineación para poder expedir dicho certificado, constituye un incumplimiento flagrante de dichas normas, teniendo en cuenta que éstas, para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, no imponen tales exigencias.

Para recalcar la anterior prohibición, recientemente el Ministerio de Vivienda expidió la Circular 2021EE0106538 del 10 de septiembre de 2021, dirigido a los Secretario o Jefes de Planeación de municipios y distritos, prestadores de servicios públicos domiciliarios y demás autoridades relacionadas con el material del asunto donde tajantemente manifiesta lo siguiente:

I. COBRO POR EL TRÁMITE Y EXPEDICIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS Y DIFERENCIA CON EL IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA.

El cobro por el estudio, trámite y expedición de licencias y de otras actuaciones urbanísticas, se encuentra habilitado solamente para los curadores en aquellos municipios que cuentan con la figura del Curador Urbano, por consiguiente, en las entidades territoriales donde no existe esta figura, el trámite de licenciamiento y demás actuaciones relacionadas con el mismo, debe efectuarse ante las autoridades municipales o distritales competentes en cuyo caso, **dichas autoridades no podrán efectuar ninguna clase de cobro a título de expensas urbanas, ni homologarlo al impuesto de delineación urbana o a cualquier otra denominación** que establezcan para el caso, por cuanto carecen de habilitación legal para ello. Lo anterior con fundamento en el marco normativo descrito a continuación:

a) Marco legal aplicable a la figura del curador urbano y el cobro de expensas.

El numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997^[1], establece que las licencias urbanísticas son expedidas por la autoridad municipal o distrital competente, o por los curadores urbanos.

Con respecto a la figura del curador urbano, el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, define a los curadores urbanos de la siguiente manera:

“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.

(...)

El ejercicio de la curaduría urbana deberá sujetarse entre otras a las siguientes disposiciones: (...)

3. El Gobierno nacional reglamentará todo lo relacionado con las expensas a cargo de los particulares que realicen trámites ante las curadurías urbanas, al igual que lo relacionado con la remuneración de quienes ejercen esta función, teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarios para expedirlas.” (Subraya fuera del texto).

A propósito de la gestión asociada a las licencias urbanísticas, el Decreto 1077 de 2015, reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, señala:

“Artículo 2.2.6.1.1.3. Competencia. El estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo anterior corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura. En los demás municipios y distritos y en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a la autoridad municipal o distrital competente. (...)” (Subraya fuera de texto).

Específicamente respecto a las expensas, el referido decreto dispone:

“Artículo 2.2.6.6.8.1.3- Expensas por los trámites ante los curadores urbanos. Las expensas percibidas por los curadores urbanos se destinarán a cubrir los gastos que demande la prestación del servicio, incluyendo el pago de su grupo interdisciplinario de apoyo y la remuneración del curador urbano.

(...)

Parágrafo 4°. En ningún caso las autoridades municipales o distritales encargadas del estudio, trámite y expedición de las licencias están autorizadas para hacer cobros de expensas”. (Subraya fuera del texto).

b) Marco legal aplicable al impuesto de delineación.

El impuesto de delineación constituye un tributo de carácter municipal, sobre el cual el Decreto Ley 1333 de 1986 establece:

“Artículo 233.- Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales:





b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes". (Subraya fuera del texto).

c) Jurisprudencia relacionada.

La sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia proferida el 14 de mayo de 2015, sobre el radicado 76001-23-31-000-2009- 01220-01 (21536), señaló lo siguiente en relación con la materia:

"(...) A partir de allí, se ha concluido que en nuestro régimen constitucional no pueden existir tributos territoriales sin una ley que les anteceda. Se requiere de una co - legislación en la que el régimen de cada concreta figura tributaria territorial se determine con la intervención del Estado, a través de la ley, y del ente territorial, mediante ordenanza o acuerdo, según sea el caso. Así, deben confluir ley y norma local para que el sistema tributario se acompañe con la organización territorial prevista en el artículo 1.º del Texto Supremo, de conformidad con el cual Colombia está organizada en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales.

En suma, constitucionalmente no es admisible que existan tributos territoriales regulados exclusivamente por normas locales. A esa conclusión llegó la Corte Constitucional en la sentencia C-517 de 1992, en la cual se adoptó como estricta regla de derecho uniforme, que se ha conservado hasta el presente, el planteamiento de que la creación original, ex novo, de tributos es una competencia privativa del legislador; de suerte que las potestades tributarias atribuidas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales deben entenderse circunscritas a lo que determine la ley." (Subraya fuera del texto).

Así, de las normas anteriores se concluye que:

1. El cobro de expensas por la expedición de licencias urbanísticas y el impuesto de delineación urbana son dos conceptos de naturaleza distinta y por lo mismo, constituyen cobros tendientes a sufragar obligaciones diferentes.
2. El cobro de las expensas surge a partir de la introducción y creación de la figura del curador urbano en el ordenamiento jurídico, con el propósito de cubrir los gastos que demanden la prestación del servicio, siendo liquidadas por el curador urbano y pagadas a este por el solicitante del trámite o la licencia de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.
3. Cuando no exista la figura del Curador Urbano, las autoridades municipales o distritales **no están autorizadas** para el cobro de expensas según lo dispuesto por el Decreto 1077 de 2015.
4. El impuesto de delineación urbana constituye una renta territorial sobre el cual las autoridades adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y





utilizarlo una vez este haya sido adoptado por el Concejo Municipal o Distrital, quien debe definir los elementos de aplicación, determinación y administración del mismo.

5. Solamente para los casos de **construcción** de nuevos edificios o de refacción de los existentes, los Concejos Municipales y Distritales, pueden reglamentar el impuesto de delineación, para lo cual deben determinar los aspectos señalados en el Decreto Ley 1333 de 1986 y su pago se deberá efectuar de conformidad con las normas que sobre el particular establezcan las autoridades municipales, por lo que este impuesto en ningún caso puede hacerse equiparable al cobro por el trámite de licenciamiento urbanístico que, como ya se advirtió es un servicio **por el que pueden cobrar solamente los curadores urbanos, pero que es gratuito cuando lo prestan las autoridades municipales y distritales.**

II. REQUISITOS PARA LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN.

Todas las licencias urbanísticas deberán resolverse conforme a los requisitos fijados por las normas nacionales que regulan la materia y cumpliendo lo definido en el respectivo plan de ordenamiento territorial (POT), por lo que los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales que no cuentan con habilitación legal. Lo anterior con fundamento en el marco normativo descrito a continuación:

El numeral 1 del artículo 1° de la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, establece lo siguiente:

*“1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. **En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias.**”*

Las autoridades públicas no podrán establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la ley; ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades.” (Subraya y negrilla fuera del texto).

Por su parte, el numeral 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 182 del Decreto Ley 019 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” establece lo siguiente:





*“7. El Gobierno nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y **los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados.**” (Subraya y negrilla fuera del texto).*

En consonancia con lo anterior, el Decreto 1077 de 2015, en particular lo contenido en el Título 6, Parte 2 del Libro 2, señala las disposiciones y requisitos para las licencias urbanísticas y otras actuaciones.

En cuanto a los documentos que deberán acompañar todas las solicitudes de licencias y modificación de licencias vigentes, el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del citado decreto dispone que el Ministerio los debe establecer mediante resolución, en cumplimiento de lo cual esta entidad expidió la Resolución 462 del 13 de julio de 2017 y la Resolución 463 del 13 de julio de 2013 que adoptó el Formulario Único Nacional. En consecuencia, la radicación en legal y debida forma se configura cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos fijados en las normas señaladas anteriormente o en las que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

En conclusión, todas las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados en las normas señaladas anteriormente o en las que las modifiquen, adicionen o sustituyan y **los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí previstos.**

De acuerdo a lo anterior y lo establecido en el artículo 21 de la Ley 393 de 1997 señala,

ARTICULO 21. CONTENIDO DEL FALLO. Concluida la etapa probatoria, si la hubiere, el Juez dictará fallo, el que deberá contener:

1. La identificación del solicitante.
2. La determinación de la obligación incumplida.
3. La identificación de la autoridad de quien provenga el incumplimiento.
4. La orden a la autoridad renuente de cumplir el deber omitido.
5. Plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriado el fallo. En caso de que fuese necesario un término mayor, el Juez lo definirá previa sustentación en la parte motiva de la sentencia.





6. Orden a la autoridad de control pertinente de adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del incumplido así lo exija.

7. Si hubiere lugar, la condena en costas.

En el evento de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo negará la petición advirtiendo que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad, en los términos del artículo 7º de la presente Ley.

De acuerdo al análisis anterior, a lo ordenado por el numeral 6 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997 citado, considera el Despacho que existe graves violaciones a la Ley, Resoluciones y Circulares por parte de las autoridades Distrital en especial por parte del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda que a pesar de la orden clara y expresa de las leyes citadas, Resoluciones, Concepto y Circular emitidas por la autoridad nacional en la materia como es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de no realizar ningún cobro para la expedición de certificado previo a la solicitud de licencia para la construcción de vivienda vis, además de que no es necesario su expedición, compulsará copias a las autoridades disciplinarias y penales para que investiguen si por estos hechos se pudieron haber cometidos presuntas faltas disciplinarias y penales. Que además de lo anterior estas exigencias y cobros adicionales atenta contra la conectividad de la ciudad en ofrecer mayores y mejores soluciones de vivienda a un sector de la ciudadanía que lo necesita e impacta negativamente en el desarrollo ordenado y adecuado de la ciudad; que padece graves deficiencia en la oferta de vivienda digna, lo cual también es un mandato contitucional

En mérito de lo expuesto, el juzgado Octavo Administrativo del circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

5. FALLA

PRIMERO: DECLARAR que el DISTRITO DE CARTAGENA – SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL Y EL FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL – CORVIVIENDA, ha omitido dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017; y, la Resolución No. 462 de 2017, en el sentido de exigir para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, requisitos adicionales a los señalados en dichas normas, tales como, certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, que debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, y el pago de un valor por unidad de vivienda para expedir dicho certificado y igualmente el incumplimiento de la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con



SC5780-1-9





fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud hechas por los Curadores Urbanos lo anterior, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **SE ORDENA** al DISTRITO DE CARTAGENA – SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL Y EL FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL – CORVIVIENDA, que, a partir de la notificación de la presente providencia, dé cumplimiento de los mandatos contenidos en el Artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 1203 de 2017; y, la Resolución No. 462 de 2017, en el sentido de no exigir para el trámite y expedición de las licencias urbanísticas para proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS -, requisitos adicionales a los señalados en dichas normas, tales como, certificado de que el bien cumple con las medidas y especificaciones para catalogarse como Vivienda de Interés Social – VIS – o certificado de Delineación Urbanística, que debe expedir el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda, y el pago de valores para expedir dicho certificado y la Circular de fecha 10 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena, con fundamento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y con ocasión a la solicitud de los Curadores Urbanos; lo anterior, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO: Compulsará copias a las autoridades disciplinarias y penales para que investiguen si por la omisión de cumplir las normas legales y reglamentarias citadas como incumplidas se pudieron haber cometidos presuntas faltas disciplinarias y penales, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

CUARTO: ABSTENERSE de condenar en costas a la parte vencida.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ
Juez



Firmado Por:

**Enrique Antonio Del Vecchio Dominguez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 008 Administrativa
Cartagena - Bolivar**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a4914db4857389f72fecbea163f07f57059add9232f2c9cc284f8be951d6efcc**
Documento generado en 22/11/2021 08:51:37 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>