



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 73001-23-33-000-2021-00150-01 [27064]
Demandante: CONSTRUCCIONES JF SAS
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Temas: Impuesto predial - exclusión. Incorporación al espacio público de áreas de cesión obligatoria. Condena en costas

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹ contra la sentencia del 2 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda (ordinal primero) y condenó en costas a la actora (ordinal segundo)².

ANTECEDENTES

El 16 de septiembre de 2016, el Curador Urbano nro. 2 de Ibagué expidió la Resolución nro. 73-001-2-16-0438, mediante la cual se otorgó a la sociedad CONSTRUCCIONES JF LTDA.³ licencia de urbanización y construcción para la ejecución del proyecto denominado «ALMINAR SAMOA» respecto del predio identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 350-189278 y ficha catastral nro. 01-08-1281-0001-000⁴.

El 9 de julio de 2020, la sociedad le pidió a la Secretaría de Hacienda de Ibagué la expedición de paz y salvo por concepto del impuesto predial respecto del bien identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 350-231913 y ficha catastral nro. 01-08-1281-0006-000, por considerarlo de uso público y exento del tributo. Petición negada por la Directora de Rentas de la citada dependencia, por medio del Oficio nro. 1340-2020-034427 del 1º de septiembre de 2020⁵.

¹ Índice 2 de Samai. Carpeta: «2ED_EXPEDIENTE_TRIBUNAL». Archivo: «039_RecursoApelacionFalloCpmstrucciones JF S.A.S. 20220623.pdf».

² Ibidem. Archivo: «035_RAD. 2021-00150-00 - SENTENCIA.pdf».

³ Hoy Construcciones JF SAS, actuando en calidad de fideicomitente del patrimonio autónomo denominado «FC – LA ARGELIA» administrado por la Fiduciaria Colpatria SA.

⁴ Índice 2 de Samai. Carpeta: «1ED_EXPEDIENTE_EXPEDIENTEQUEVIENE». Archivo: «05AnexosDemanda2.pdf». Págs. 17 a 23 y archivo: «04AnexosDemanda1.pdf». Págs. 1 a 8.

⁵ Índice 2 de Samai. Carpeta: «1ED_EXPEDIENTE_EXPEDIENTEQUEVIENE». Archivo: «05AnexosDemanda2.pdf». Págs. 7 a 11.



El 10 de septiembre de 2020, la sociedad interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual se decidió con la Resolución nro. 00282 del 19 de octubre de 2020, confirmando el oficio recurrido⁶.

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones⁷:

«**PRIMERO: NULIDAD** de la Resolución N° 00282 del 19 de octubre de 2020 “Por medio de la cual se resuelve un recurso”, notificada el día 20 de octubre del 2020, en contra del Acto Administrativo N° 1340-2020-034427 del 01 de septiembre del 2020, notificado el día 2 de septiembre del 2020, por falsa motivación e infracción en norma superior.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL – DIRECCIÓN DE RENTAS**, se proceda a:

2.1. Expedir paz y salvo como bien de uso público o bien fiscal al predio identificado con la ficha catastral N° 01-08-1281-0006-000.

2.2. Dar por terminado el proceso de cobro coactivo iniciado como consecuencia del cobro que se derive de las resoluciones de la pretensión primera.

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandada de conformidad con el artículo 188 del C.C.A (sic) (Ley 1437 de 2011).

CUARTO: Ordenar dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes⁸:

- Artículos 1, 6, 13, 29, 48 y 113 de la Constitución Política (CP)
- Artículo 5 de la Ley 9ª de 1989
- Artículo 54 de la Ley 1430 de 2012
- Artículo 177 de la Ley 1607 de 2012
- Leyes 540 de 1998 y 1437 de 2011 (CPACA)

Como concepto de violación, expuso⁹:

El espacio público tiene connotación constitucional (arts. 63, 82 y 313-7) y definición legal (art. 5 de la Ley 9ª de 1989), y sus características han sido precisadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰.

El inmueble discutido se considera como un bien de uso público puesto que en el certificado de libertad y tradición se indica que es un «lote de cesiones y afectaciones de zona verde». Por ello, al tratarse de cesiones urbanísticas para conformar el

⁶ Índice 2 de Samai. Carpeta: «1ED_EXPEDIENTE_EXPEDIENTEQUEVIENE». Archivo: «05AnexosDemanda2.pdf». Págs. 12 a 16 y archivo: «04AnexosDemanda1.pdf». Págs. 19 a 23.

⁷ Índice 2 de Samai. Carpeta: «1ED_EXPEDIENTE_EXPEDIENTEQUEVIENE». Archivo: «03DemandaPoder.pdf». Pág. 9.

⁸ *Ibidem*. Pág. 10.

⁹ *Ibidem*. Págs. 10 a 14.

¹⁰ Refirió las sentencias T-407 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, T-508 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz, SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y T-228 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



espacio público, es claro que el referido predio pertenece a todos los habitantes, no es susceptible de disposición y, en consecuencia, no es objeto del impuesto predial, por lo que los actos administrativos enjuiciados se expidieron con falsa motivación y desconociendo el debido proceso.

OPOSICIÓN

El municipio de Ibagué se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente¹¹:

Expuso que los actos administrativos nros. 00282 del 19 de octubre de 2020 y 1340-2020-034427 del 1º de septiembre del 2020, están motivados conforme a los hechos y las normas vigentes, y si bien, la demandante adujo que en los mismos no se tuvo en consideración que el inmueble corresponde a un área de cesión obligatoria, el cual hace parte del espacio público de la ciudad en los términos del artículo 177 de la Ley 388 de 1997, lo cierto es que en el certificado de tradición y libertad se evidencia que el predio no ha sufrido cesiones a favor del municipio, es decir, que sigue en cabeza de un tercero, quien hasta la fecha ejerce actividades comerciales en el mismo.

La actora no estudió el conjunto normativo que regula las cesiones y su incorporación al espacio público, pues solo fundamentó sus alegaciones en la Ley 9ª de 1989, pero no tuvo en cuenta el Decreto 1077 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio), el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Ibagué y el Decreto 1000-0377 de 2017.

Las anteriores normas facultan a los municipios para determinar las condiciones para garantizar que, a través de la correspondiente escritura pública, las áreas de terreno determinadas como espacio público objeto de cesión obligatoria ingresen a su inventario mediante la entrega material, presupuestos necesarios para que se complete la transferencia de dominio del constructor del proyecto a favor de la entidad territorial.

En el presente caso, la demandante no ha finalizado el procedimiento para transferir el dominio de las áreas de cesión, puesto que solamente *«ha cumplido con la constitución de la urbanización»*, lo que no implica que el terreno sea parte del espacio público del municipio, pues sigue siendo propiedad de la constructora.

De conformidad con la certificación expedida por la Dirección de Recursos Físicos del municipio, está acreditado que el inmueble que interesa en este proceso no hace parte del inventario de bienes de Ibagué, es decir, que no se ha efectuado su tradición, por lo que está gravado con el impuesto predial unificado.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del 7 de diciembre de 2021 se prescindió de la audiencia inicial, se fijó el litigio y se tuvieron como pruebas las aportadas al expediente¹².

¹¹ Índice 2 de Samai. Carpeta: «2ED_EXPEDIENTE_TRIBUNAL». Archivo: «020_MUNICIPIO DE IBAGUÉ CONTESTA LA DEMANDA.pdf».



En proveído del 7 de febrero de 2022 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto¹³.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Tolima, en la sentencia apelada: (i) negó las pretensiones de la demanda y (ii) condenó en costas a la actora por la suma de 2 SMMLV, con fundamento en lo siguiente¹⁴:

La demandante desconoció el procedimiento de transferencia de dominio y entrega física de las áreas de cesión obligatorias y gratuitas de espacio público contenido en el Decreto 1000-0377 de 2017, expedido por el Alcalde Municipal. Dicha normativa estableció que la transferencia de la propiedad en favor de la administración se realiza mediante escritura pública y entrega material, eventos que no han acaecido en el caso concreto.

Por el contrario, en el certificado de libertad y tradición del bien consta que su propietario es Fiduciaria Colpatria SA como vocera del patrimonio autónomo «FC – LA ARGELIA». Además, en el certificado de la Dirección de Recursos Físicos de la alcaldía municipal se informó que el citado inmueble no hace parte del inventario de la entidad territorial y que, a la fecha, no se ha realizado el acto de cesión.

Así, el trámite surtido por la sociedad es incompleto puesto que, si bien el proyecto de urbanización está constituido, a la fecha no se ha transferido el derecho de dominio sobre las áreas de cesiones y afectaciones de zona verde a favor del municipio de Ibagué, tampoco se ha realizado la entrega material. Por lo anterior, se concluyó que la propiedad del predio está radicada en el patrimonio autónomo, por lo que el inmueble se encuentra gravado con el impuesto predial hasta tanto se entregue formalmente a la administración local, con lo cual, descartó la alegada falsa motivación y violación al debido proceso.

Se condenó en costas a la parte demandante por ser la vencida en el proceso y ateniendo a la gestión realizada por la entidad. Para el efecto, se fijó como agencias en derechos la suma equivalente a 2 SMMLV, de conformidad con el artículo 366 del CGP.

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante**¹⁵ apeló la sentencia de primera instancia en los siguientes términos:

Está probado que *«la tradición reposa en el folio de matrícula inmobiliaria número: 350-231913 correspondiente a la ficha catastral 01-08- 1281-0006-000 antes de las diferentes*

¹² Índice 31 de Samai -Tribunal Administrativo del Tolima.

¹³ Índice 2 de Samai. Carpeta: «2ED_EXPEDIENTE_TRIBUNAL». Archivo: «029_AutoCorreTrasladoAlegar.pdf».

¹⁴ *Ibidem*. Archivo: «035_RAD. 2021-00150-00 - SENTENCIA.pdf».

¹⁵ Índice 2 de Samai. Carpeta: «2ED_EXPEDIENTE_TRIBUNAL». Archivo: «039_RecursoApelacionFalloCpmstrucciones JF S.A.S. 20220623.pdf».



anotaciones», en tanto se alude a una fracción de terreno delimitada, afectada y oponible ante terceros de la cual no puede disponer la fiduciaria.

No se comparte que se considere que el municipio cuenta con facultades para imponer cargas adicionales que la ley no prevé, como es que se imponga que la transferencia de las zonas de cesión se realice mediante escritura pública y posterior entrega material mediando acta suscrita por los intervinientes, lo que además de constituir una formalidad excesiva, desconoce que con la protocolización de la escritura pública de urbanización y construcción esas zonas ya fueron incorporadas al municipio y prueba de ello es que ese terreno está fuera del comercio y hará parte de las áreas cedidas al espacio público del ente territorial.

Con todo, el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989 establece que la incorporación de áreas públicas se entiende realizada con la protocolización de la escritura pública de urbanización y construcción, regla reafirmada en los artículos 39 y 40 de la Ley 2079 de 2021, normas que son de mayor jerarquía que el Decreto 1000-0377 de 2017, por lo que sobre el predio en cuestión no se puede cobrar el impuesto predial en tanto las cesiones urbanísticas son las porciones de suelo que se indican en la Escritura Pública 0415 de la Notaría Quinta de Ibagué, como aparece en el certificado de tradición aportado al proceso, y también como es delimitado en la licencia de urbanización y construcción.

La condena en costas no debía operar de manera objetiva, pues el fallo no valoró la presunta gestión realizada por la entidad en el proceso, la cual no se encuentra probada en el expediente, por lo que no procede su imposición.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la demandante se admitió mediante auto del 20 de octubre de 2022¹⁶, y la contraparte no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar. El Ministerio Público no emitió concepto (nums. 4 a 6, art. 247 del CPACA).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad del oficio por medio del cual la Directora de Rentas de la Secretaría de Hacienda de Ibagué negó la expedición de paz y saldo por exención del impuesto predial del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria nro. 350-231913 y ficha catastral nro. 01-08-1281-0006-000, y de la resolución que decidió el recurso de reposición en el sentido de confirmarlo.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala debe establecer: (i) si está probado que se agotó el procedimiento establecido para la transferencia de dominio de las áreas de cesión obligatoria originadas en virtud de un proyecto inmobiliario y, por ende, si el predio objeto de estudio al ser de uso público está excluido del impuesto predial y, (ii) si es improcedente la condena en costas.

¹⁶ Índice 4 de Samai.



Bienes de uso público. Exclusión del impuesto predial unificado

Como lo ha considerado la corporación a partir del contenido de los artículos 63, 72, 82, 102 y 332 de la CP, y 674 del CC, son bienes de dominio público «los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones del Estado o los que están afectados al uso común»¹⁷.

Dentro de la anterior categoría se clasifican los bienes de uso público definidos como «aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes»¹⁸.

El inciso 2 del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, dispone lo siguiente:

«ARTÍCULO 54. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. [...]

*En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura **continuarán excluidos de tales tributos**, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos» [se destaca].*

En igual sentido, el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, establece que «[t]odo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley».

De las anteriores disposiciones se concluye que los bienes de uso público solamente estarán gravados con el impuesto predial en los casos expresamente previstos por la Ley¹⁹.

Incorporación al espacio público de áreas de cesión obligatoria. Procedimiento para transferir el dominio a la entidad territorial

El artículo 5 de la Ley 9ª de 1989²⁰ define el espacio público como «el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes». La misma norma enuncia las áreas que constituyen el espacio público,

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 12 de noviembre de 2009, exp. 5001-23-31-000-2005-00213-01 (AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ En igual sentido, ver la sentencia del 26 de octubre de 2023, exp. 27748, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁰ «Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones».



de las cuales se destacan las «*requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares [...]*».

A su turno, el artículo 117 de la Ley 388 de 1997 adicionó un párrafo²¹ a la norma antes citada, el cual dispuso que «*[e]l espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo*».

El artículo 37 de la citada Ley 388 se refiere al espacio público en actuaciones urbanísticas y dispone que «*las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general*».

En lo concerniente a las cesiones urbanísticas obligatorias, esta Sección ha expuesto que «*las cesiones de terrenos constituyen una carga urbanística que debe soportar su propietario o poseedor a título de compensación, porque con el proceso de urbanización se ha obtenido un beneficio, pero, a su vez, se ha generado un impacto urbanístico y ambiental*»²².

Es decir, con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos se entiende incorporado el espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción, en tanto se determinan las áreas públicas objeto de cesión y las privadas, por su localización y linderos, con base en lo aprobado en la licencia urbanística correspondiente.

No obstante, de manera complementaria al anterior trámite, se debe surtir el requisito de entrega material reglamentado en los artículos 2.2.6.1.4.6. y 2.2.6.1.4.7 del Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, proferido por el Presidente de la República - por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio-, procedimiento por el cual la autoridad competente de administrar y mantener el espacio público en el ente territorial acredita el cumplimiento de la ejecución de las obras y/o dotaciones, en los términos establecidos en la respectiva licencia urbanística.

El artículo 2.2.6.1.4.6. del Decreto 1077 de 2015, norma que no fue tomada en cuenta por la parte actora para desarrollar su argumento, se refiere a la incorporación de las áreas públicas, y en el texto que corresponde al artículo 58 del Decreto 1469 de 2010 -por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones-, vigente para la época de los hechos²³, establecía lo siguiente:

«Artículo 2.2.6.1.4.6 Incorporación de áreas públicas. El espacio público resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción **se incorporará con el solo**

²¹ Vigente para la época de los hechos, previa su modificación por el artículo 39 de la Ley 2079 de 2021.

²² Sentencia del 8 de junio de 2017, exp. 21001, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Reiterada en las sentencias del 13 de agosto de 2020, exp. 21684, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y del 1º de septiembre de 2022, exp. 23195, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²³ Modificado por el artículo 33 del Decreto 1783 de 2021.



procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

En la escritura pública de constitución de la urbanización se incluirá una cláusula en la cual se expresará que este acto implica cesión gratuita de las zonas públicas objeto de cesión obligatoria al municipio o distrito. Igualmente se incluirá una cláusula en la que se manifieste que **el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria**, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación. Para acreditar la ocurrencia de tal condición bastará la certificación expedida por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público acerca de la no ejecución de las obras y/o dotaciones correspondientes. En este caso se entenderá incumplida la obligación de entrega de la zona de cesión y, por tanto, no se tendrá por urbanizado el predio.

La condición resolutoria se hará efectiva una vez verificado el procedimiento previsto en el artículo siguiente del presente decreto.

El urbanizador tendrá la obligación de avisar a la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público acerca del otorgamiento de la escritura de constitución de la urbanización. El Registrador de Instrumentos Públicos abrirá los folios de matrícula que correspondan a la cesión en los que figure el municipio o distrito como titular del dominio.

Corresponderá a los municipios y distritos determinar las demás condiciones y procedimientos para garantizar que a través de la correspondiente escritura pública las áreas de terreno determinadas como espacio público objeto de cesión obligatoria ingresen al inventario inmobiliario municipal o distrital». [se destaca].

A su vez, el artículo 2.2.6.1.4.7 del precitado decreto único reglamentario, sobre la entrega material de las áreas de cesión, en los términos del artículo 59 del Decreto 1469 de 2010²⁴, disponía:

«Artículo 2.2.6.1.4.7 Entrega material de las áreas de cesión. La entrega material de las zonas objeto de cesión obligatoria, así como la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre dichas zonas, **se verificará mediante inspección** realizada por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público.

La diligencia de inspección se realizará en la fecha que fije la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público, **levantando un acta** de la inspección suscrita por el urbanizador y la entidad municipal o distrital competente. La solicitud escrita deberá presentarse por el urbanizador y/o el titular de la licencia a más tardar, dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del término de vigencia de la licencia o de su revalidación, y se señalará y comunicará al solicitante la fecha de la diligencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

El acta de inspección equivaldrá al recibo material de las zonas cedidas, y será el medio probatorio para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del urbanizador establecidas en la respectiva licencia. En el evento de verificarse un incumplimiento de las citadas obligaciones, en el acta se deberá dejar constancia de las razones del incumplimiento y del término que se concede al urbanizador para ejecutar las obras o actividades que le den solución, el que en todo caso no podrá ser inferior a quince (15) días hábiles. Igualmente se señalará la fecha en que se llevará a cabo la segunda visita, la que tendrá como finalidad verificar que las obras y dotaciones se adecuaron a lo establecido en la licencia, caso en el cual, en la misma acta se indicará que es procedente el recibo de las zonas de cesión.

Si efectuada la segunda visita el incumplimiento persiste, se hará efectiva la condición resolutoria de que trata el artículo anterior y se dará traslado a la entidad competente, dentro de

²⁴ Modificado por el artículo 34 del Decreto 1783 de 2021.



los tres (3) días hábiles siguientes, para iniciar las acciones tendientes a sancionar la infracción en los términos de la Ley 810 de 2003 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 1. En el acto que otorgue la licencia se dejará manifestación expresa de la obligación que tiene el titular de la licencia de solicitar la diligencia de inspección de que trata este artículo.

Parágrafo 2. En las urbanizaciones por etapas, la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador se hará de manera proporcional al avance del proyecto urbanístico. Los municipios y distritos establecerán los mecanismos y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador». [se destaca].

Del anterior recuento normativo se tiene que:

(i) El espacio público originado en los procesos de urbanización, parcelación y construcción se incorporará con el registro de la escritura pública de constitución de la urbanización en la respectiva oficina de registro. Escritura que deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

(ii) En la anterior escritura pública de constitución constarán las áreas privadas y las que serán objeto de cesión obligatoria al municipio o distrito. En la misma se deberán incluir dos cláusulas: una en la que se expresará que el acto de constitución de la urbanización implica cesión gratuita de las zonas públicas objeto de cesión obligatoria al municipio o distrito, y otra en la que se manifieste que el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación. Acreditada esa condición resolutoria, se entenderá incumplida la obligación de entrega de la zona de cesión y, por tanto, no se tendrá por urbanizado el predio.

(iii) El urbanizador deberá poner en conocimiento de la entidad territorial el otorgamiento de la escritura de constitución de la urbanización, y la oficina de registro abrirá los folios de matrícula que correspondan a la cesión en los que figure el municipio o distrito como propietario de los respectivos bienes.

(iv) La entrega material de las zonas de cesión se verificará mediante inspección realizada por la entidad territorial, previa solicitud presentada por el urbanizador o el titular de la licencia. El acta de esa diligencia equivaldrá al recibo a satisfacción del municipio sobre las áreas cedidas.

(v) Los municipios y distritos están facultados para establecer las condiciones y procedimientos para garantizar que las áreas de terreno determinadas como espacio público objeto de cesión obligatoria ingresen al inventario inmobiliario municipal o distrital.

Conforme a lo anterior, se tiene que, por una parte, es necesario que se realice la transferencia jurídica del bien a través del registro de la escritura de constitución de urbanismo, pero, además, se debe entregar de forma material y a satisfacción ante la autoridad competente las obras y dotaciones aprobadas para dichas áreas de cesión. Esto último se encuentra sujeto a condición resolutoria, lo que significa que el acto de cesión se condiciona a dicho recibo por parte del municipio o distrito.



Es preciso tener en cuenta que, a nivel local, el artículo 97 del Decreto 1000-0823 del 23 de diciembre de 2014 -por el cual se adopta la revisión y ajuste plan de ordenamiento territorial del municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones- (POT de Ibagué), establece:

«Artículo 97.- INCORPORACIÓN AL ESPACIO PÚBLICO DE LAS CESIONES PÚBLICAS OBLIGATORIAS. Para los efectos previstos en el parágrafo del Artículo 5 de la ley 9 de 1.989 se entenderá por incorporación del espacio público resultante de los procesos de urbanización y parcelación, tanto la afectación al uso público de dichas áreas y de los elementos que las integren como la transferencia que del derecho de propiedad sobre ellas debe efectuarse a favor del Municipio, en el mismo acto de constitución de la urbanización o parcelación.

Parágrafo. Toda norma de manejo de cesiones, incluyendo, la localización de estas, que no estén previstas en el presente decreto, serán reglamentadas por la Administración Municipal mediante decreto».

Por su parte, el Decreto 1000-0377 del 17 de mayo de 2017 -por el cual se adopta la revisión y ajuste Plan de Ordenamiento territorial del municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones-, en cuanto al procedimiento de transferencia de dominio y entrega de las áreas de cesión obligatorias en favor del municipio, dispone:

«Artículo 5º.- De la minuta de transferencia del derecho de dominio - La minuta que se elevará a escritura pública y que contendrá el acto de transferencia obligatoria y gratuita de las áreas objeto de cesión a favor del municipio de Ibagué, estará a cargo del urbanizador, parcelador o constructor responsable.

El urbanizador, parcelador o constructor responsable de la transferencia de las áreas objeto de cesión, radicará ante La Dirección de Espacio Público y Control Urbano del municipio de Ibagué, o quien haga sus veces, la minuta de transferencia del derecho de dominio y los demás documentos citados a continuación.

1. *Minuta de transferencia a favor del municipio de Ibagué, de las áreas objeto de cesión obligatoria y gratuita.*
2. *Escritura pública de constitución de la urbanización, debidamente inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, junto con los anexos protocolizados en la misma.*
3. *Certificados de tradición y libertad con vigencia no mayor a treinta (30) días, correspondientes a los folios de matrícula inmobiliaria que identifican las áreas objeto de cesión.*
4. *Licencia urbanística, incluyendo sus revalidaciones, modificaciones y prórrogas, junto con el plano debidamente sellado por Curaduría Urbana y copia del mismo en medio magnético bajo formato dwg.*
5. *[...]*

Una vez haya aprobado su contenido y alcances definitivos, la Dirección de Espacio Público y Control Urbano la remitirá a la Oficina Jurídica [...]

Artículo 9º.- Inscripción de la Escritura de Transferencia- A cargo del urbanizador, parcelador o constructor responsable estará la inscripción de la escritura de transferencia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos -ORIP- de Ibagué, acto que deberá llevarse a cabo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de protocolización de la escritura pública de transferencia [...].

Artículo 11º.- Entrega de las áreas objeto de cesión obligatoria- La entrega de las áreas objeto de cesión obligatoria, así como la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador, parcelador o constructor responsable sobre las mismas, de conformidad con la licencia urbanística aprobada, se realizará mediante acta suscrita por el urbanizador y por la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, y atendiendo en un todo el procedimiento



establecido en atención a lo dispuesto en el artículo 2.2.6.1.4.7 del decreto nacional 1077 de 2015 o la norma que lo modifique, complemente o sustituya.

La entrega material de las obras deberá realizarse una vez se encuentren ejecutadas las obras y dotaciones a cargo del urbanizador, debidamente desenglobadas las áreas de cesión obligatorias y gratuitas del predio matriz, y previa transferencia del derecho de dominio, conforme lo dispuesto en los capítulos I y II de este decreto. No habrá lugar al recibo de obras por parte de la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, cuando la propiedad de las áreas de cesión no figure a nombre del municipio de Ibagué, en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria.

Artículo 12º.- Solicitud de entrega de las áreas objeto de cesión obligatoria- La solicitud deberá radicarse formalmente por el urbanizador, parcelador o constructor que figure como titular de la licencia urbanística respectiva, o su correspondiente apoderado, trámite que tendrá lugar ante la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, entidad que fijará fecha para la diligencia de inspección.

En la solicitud se indicará si el urbanizador, parcelador o constructor responsable procede con la entrega total de las áreas objeto de cesión o si la misma se suscribirá a vías, a parques o a equipamientos. En caso de llevarse a cabo una entrega independiente de las zonas de cesión, conforme su destinación pública, se dejará expresa constancia de las áreas de cesión que están sin entregar y que en todo caso deberán dotarse y recibirse por la Dirección de Espacio Público y Control Urbano dentro del término previsto en el inciso segundo de que trata el artículo 2.2.6.1.4.7 del decreto nacional 1077 de 2015.

No se permitirá la entrega parcial de vías, de equipamientos o de zonas verdes. La Dirección de Espacio Público y Control Urbano deberá verificar que el urbanizador, parcelador o constructor responsable haya dotado y culminado la totalidad de obras destinadas para cada destino de espacio público.

[...]

Artículo 16º.- Recibo a satisfacción- Culminado el procedimiento de entrega de las áreas de espacio público, incluida la infraestructura y dotación exigida en la licencia de urbanización, parcelación o construcción correspondiente, la Dirección de Espacio Público y Control Urbano remitirá los siguientes documentos a la Secretaría Administrativa - Oficina de Recursos Físicos, a fin de que ingrese la información de los nuevos bienes de espacio público al inventario de bienes de uso público del municipio de Ibagué:

1. Copia de la escritura pública de transferencia de las áreas de cesión obligatorias y gratuitas.
2. Copia de los certificados de tradición y libertad de los bienes de espacio público que han sido recibidos a satisfacción».

De la citada normativa local, de la que no se informa que haya sido anulada o suspendida por decisión judicial, y sin que sea suficiente para restarle validez la sola afirmación de la parte apelante de que esta establece formalidades excesivas, imponiendo, según se aduce, cargas adicionales para la transferencia de zonas de cesión, se extraen las siguientes conclusiones:

(i) La incorporación del espacio público resultante de los procesos de urbanización comprende tanto la afectación al uso público de las respectivas áreas como la transferencia del derecho de dominio en favor del municipio de Ibagué.

(ii) El urbanizador, parcelador o constructor responsable elevará a escritura pública la minuta de transferencia del derecho de dominio de las áreas objeto de cesión a favor de la entidad territorial, y la presentará ante la Dirección de Espacio Público y Control Urbano del municipio y la oficina de registro de instrumentos públicos.



(iii) La entrega material de las áreas a ceder se realizará previa solicitud del responsable ante la anterior dependencia, y se practicará una inspección cuya acta deberá suscribirse por las referidas partes, en los términos del artículo 2.2.6.1.4.7 del Decreto 1077 de 2015.

(iv) Culminada la entrega de las áreas de cesión y su incorporación al espacio público, la administración ingresará los inmuebles al inventario de bienes de uso público del municipio de Ibagué.

Dicho lo anterior, se tiene que, en el expediente está probado lo siguiente:

(i) Mediante la Resolución nro. 73-001-2-16-0438 del 16 de septiembre de 2016, el Curador Urbano nro. 2 de Ibagué otorgó licencia de urbanización y construcción a la demandante²⁵ para la ejecución del proyecto denominado «ALMINAR SAMOA» respecto del predio identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 350-189278 y ficha catastral nro. 01-08-1281-0001-000²⁶, acto en el que se estableció un área total de cesiones en m² de 26.197,98²⁷. Además, en dicho acto se indicó de manera expresa, en el párrafo del artículo 6 que «[e]l titular de la presente licencia deberá cumplir con lo establecido en el Art. 2.2.6.1.4.7 del Decreto Nacional 1077 de 2015», esto es, la entrega material.

(ii) En el certificado de tradición del bien identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 350-231913 -objeto de la solicitud de exclusión del impuesto predial-, expedido el 2 de febrero de 2021, está consignado lo siguiente²⁸:

«DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS

LOTE DE CESIONES Y AFECTACIONES CON AREA DE 22385.25 M2 CUYOS LINDEROS Y DEMAS ESPECIFICACIONES OBRAN EN ESCRITURA 0415, 2017/03/02, NOTARÍA QUINTA IBAGUÉ. ARTÍCULO 8 PARÁGRAFO 1º. DE LA LEY 1579 DE 2012. AREA DE CESIÓN ZONA VERDE SECTOR: CON UN ÁREA APROXIMADA DE TRES MIL DOSCIENTOS SESENTA PUNTO VEINTISIETE METROS CUADRADOS (2.260,26 M2), DISTRIBUIDOS EN 2 SECTORES ASÍ: [...]

MATRÍCULA ABIERTA CON BASE EN LA(S) SIGUIENTE(S) (En caso de integración y otros)

350 - 189278

[...]

ANOTACIÓN: Nro 002 Fecha: 03-03-2017 Radicación: 2017-350-6-4144

Doc: ESCRITURA 0415 DEL 02-03-2017 NOTARÍA QUINTA DE IBAGUÉ VALOR ACTO: \$0

ESPECIFICACIÓN: OTRO: 0918 DIVISION MATERIAL

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

A: FIDUCIARIA COLPATRIA S.A. COMO VOCERA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FC- LA ARGELIA - NIT [...] X

ANOTACIÓN: Nro 003 Fecha: 15-08-2019 Radicación: 2019-350-6-15401

Doc: ESCRITURA 1059 DEL 24-07-2019 NOTARÍA QUINTA DE IBAGUÉ VALOR ACTO: \$0

²⁵ En su calidad de fideicomitente.

²⁶ Índice 2 de Samai. Carpeta: «1ED_EXPEDIENTE_EXPEDIENTEQUEVIENE». Archivo: «05AnexosDemanda2.pdf». Págs. 17 a 23 y archivo: «04AnexosDemanda1.pdf». Págs. 1 a 8.

²⁷ Discriminados así: (i) 10.640,72 m² correspondientes a parques y zonas verdes y (ii) 15.557,26 m² para equipamientos.

²⁸ Índice 2 de Samai. Carpeta: «1ED_EXPEDIENTE_EXPEDIENTEQUEVIENE». Archivo: «05AnexosDemanda2.pdf». Págs. 1 a 5.



ESPECIFICACIÓN: OTRO: 0901 ACLARACIÓN DE LA ESCRITURA 0415 DEL 02/03/2017 DE LA NOTARÍA QUINTA DE IBAGUÉ EN EL SENTIDO DE ESPECIFICAR QUE SON 10 LAS SUB ÁREAS QUE CONFORMAN EL GLOBO DE TERRENO DE LAS ÁREAS DE CESIONES Y AFECTACIONES.

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

A: FIDUCIARIA COLPATRIA S.A. COMO VOCERA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FC- LA ARGELIA - NIT [...]. X»

(iii) En la certificación nro. 1421-046679 del 7 de septiembre de 2021, expedida por el Grupo de Bienes Fiscales y de Uso Público de la Dirección de Recursos Físicos del municipio de Ibagué, consta que²⁹:

«La Dirección de Recursos Físicos y el Grupo de Bienes Fiscales y de Uso Público hace constar que una vez revisado el inventario de los inmuebles de propiedad del Municipio de Ibagué. Se evidencia que el inmueble identificado con ficha catastral No 01-08-1281-0006-000 y matrícula inmobiliaria No 350-231913 ubicado en la C 61c 23b 114 Lote de cesiones no hace parte del inventario de inmuebles municipales.

Una vez revisada la Ventanilla Única de Registro (VUR) se denota que el folio de matrícula inmobiliaria se encuentra en propiedad de FIDUCIARIA COLPATRIA S.A. COMO VOCERA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FC -LA ARGELIA- identificado con NIT [...]

Para concluir, la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A. COMO VOCERA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FC -LA ARGELIA no ha realizado el acto de CESIÓN GRATUITA DE BIENES DE USO PÚBLICO a favor del Municipio de Ibagué».

La parte demandante -apelante- manifiesta que la descripción del inmueble contenida en el folio de matrícula inmobiliaria constituye prueba de la transferencia de la propiedad al municipio, pues en ese texto se detallan las porciones de terreno afectadas y, en todo caso, con la sola protocolización de la escritura pública de urbanización se entienden incorporados al espacio público las áreas a ceder en los términos del artículo 5 de la Ley 9ª de 1989, con la adición efectuada por el artículo 117 de la Ley 338 de 1997, conforme con el cual, el espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos.

Para decidir, se advierte que, partiendo de la aplicación de las normas reglamentarias a nivel nacional y local, analizadas con anterioridad, que se presumen legales y de obligatorio cumplimiento, la incorporación del espacio público –zonas de cesión obligatoria- resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción, implica: (i) adelantar el trámite de la transferencia jurídica del bien a través del registro de la escritura de constitución de urbanismo, en la que se incluirá una cláusula en la cual se expresará que ese acto implica la cesión gratuita de las zonas públicas objeto de cesión obligatoria al municipio o distrito y (ii) entregar de forma material y a satisfacción ante la autoridad competente las obras y dotaciones aprobadas para dichas áreas de cesión, lo que está sometido a condición resolutoria, por lo que el acto de cesión se condiciona a dicho recibo por parte del municipio o distrito, ninguno de los cuales está probado en este proceso.

²⁹ Pág. 27 del archivo de la contestación de la demanda.

Téngase en cuenta que en el expediente no consta la Escritura Pública nro. 415 del 2 de marzo de 2017, aludida por la sociedad como prueba de la transferencia del dominio del inmueble objeto de litis, circunstancia que impide a la Sala verificar si en el referido documento se incluyó la cláusula relativa a la transferencia del derecho de dominio del terreno objeto de cesión obligatoria al municipio, como lo dispone el artículo 2.2.6.1.4.6 del Decreto 1077 de 2015, vigente para la época de los hechos, norma transcrita y analizada con anterioridad.

De la descripción que reposa en el folio de matrícula inmobiliaria aportado al expediente se constata que el predio consiste en un globo de terreno de cesiones y afectaciones con un área de 22.385,25 m² y sus linderos identificados, originado del bien sobre el cual se concedió la licencia de urbanización y construcción para la ejecución del proyecto «ALMINAR SAMOA». Sin embargo, de las anotaciones del certificado de tradición se deduce que, para el momento de los hechos, el propietario del inmueble era la sociedad Fiduciaria Colpatria SA como vocera del patrimonio autónomo «FC – LA ARGELIA» y no el municipio de Ibagué.

Así, se tiene que, en el *sub examine* no obran los elementos probatorios que acrediten que la parte actora haya agotado el procedimiento establecido para la transferencia de dominio y la entrega material de las áreas de cesión obligatoria originadas en virtud del proyecto inmobiliario; por el contrario, lo que está probado es que el inmueble en cuestión, sobre el que recae la solicitud de paz y salvo por concepto de impuesto predial, no hace parte del inventario de bienes de uso público de Ibagué, según se desprende de la certificación emitida por la Dirección de Recursos Físicos del citado ente territorial.

En este orden de ideas, se tiene que la parte actora no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos enjuiciados, por medio de los cuales se negó la solicitud de paz y salvo del impuesto predial con el argumento que «*el predio identificado con ficha catastral 01-08-1281-0006-000, no cumple con los requisitos para ser catalogado como bien de uso público, prueba de ello es el Certificado de Tradición y Libertad aportado donde se evidencia que el predio no ha sufrido cesiones a favor del municipio, es decir sigue en cabeza de un tercero, quien hasta la fecha ejerce actividades comerciales del mismo*»³⁰, pues como se analizó en esta providencia, no se acreditó que se haya agotado el procedimiento previsto en los decretos nacionales y locales para que se entienda surtida la incorporación al espacio público de las áreas de cesión obligatoria resultantes de los procesos de urbanización, lo que impide considerar al predio objeto de discusión como parte del inventario de bienes de uso público de la administración territorial y, por ende, que esté excluido del impuesto predial en el municipio de Ibagué.

Lo anterior, resulta suficiente para que no prospere este cargo de apelación.

Condena en costas

El *a quo* condenó en costas a título de agencias en derecho a la demandante «*teniendo en cuenta que se despachan de manera desfavorable las pretensiones de la demanda y en virtud de la gestión realizada por la entidad demandada a lo largo del proceso [...]*»³¹, lo que para la apelante no resulta viable en la medida en que no se valoró y demostró la presunta gestión realizada por la entidad en el proceso.

³⁰ Así consta en el acto que decidió el recurso de reposición.

³¹ Pág. 20 de la sentencia apelada.



De conformidad con lo previsto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [regla numeral 1], cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación [regla numeral 8], razón por la cual, en este asunto y en atención a las citadas reglas, no hay lugar a condenar en costas (agencias en derecho) a la actora, al no estar probadas³². Prospera el cargo. Por la misma razón, no se impondrá condena en costas en esta instancia.

En conclusión, se concuerda con el tribunal en que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar (ordinal primero); sin embargo, se revocará el ordinal segundo de la sentencia apelada en tanto no procede la condena en costas impuesta por el *a quo*. En lo demás, se confirmará.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. **REVOCAR** el ordinal segundo de la sentencia del 2 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima. En su lugar, se dispone:

SEGUNDO: Sin condena en costas en primera instancia.

2. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Aclara el voto

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>

³² En igual sentido, sentencia del 19 de octubre de 2023, exp. 27671, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.