

7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Radicado: 2-2015-020517

Bogotá D.C., 1 de junio de 2015 15:15

Señor
ASMED ALFONSO SANTOYO ACEVEDO
Jefe Oficina Asesora de Planeación
Alcaldía Municipal de Floridablanca
Calle 5 No. 8 – 25 Casco Antiguo
Floridablanca – Santander

Radicado entrada 1-2015-030187
No. Expediente 10574/2015/RCO

Asunto Consulta sobre predial de zonas de cesión

Cordial saludo señor Santoyo:

Mediante escrito radicado en este Ministerio con número del asunto consulta sobre el impuesto Predial Unificado que recae sobre las zonas de cesión pública obligatoria cuando se trata de asentamientos objeto de legalización o predios con licencia de urbanismo pero sin escrituración al municipio.

Sea lo primero anotar que si bien dentro de las funciones asignadas a esta Dirección por el Decreto 4712 de 2008, se encuentra la de prestar asesoría a las entidades territoriales, ésta no se extienden a la solución directa de problemas específicos. De tal manera, atenderemos su solicitud en los términos y con los estrictos alcances del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, por lo que la respuesta será general, no tendrá efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometerá la responsabilidad de este Ministerio.

Adicionalmente, es importante señalar que las funciones asignadas por el mencionado Decreto no se extienden a la interpretación respecto del alcance y aplicación de los actos administrativos expedidos por sus autoridades administrativas, pues ello implicaría una intromisión en la autonomía que les reconoce el artículo 287 superior, ya que al decir de la Corte Constitucional, *“un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa, sin la injerencia o*

Continuación oficio

intervención de los órganos de la administración centralizada.¹. En ese orden de ideas, no somos competentes para absolver su consulta en lo que se refiere al Código de Urbanismo del Área Metropolitana de Bucaramanga ni el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, pues esto sólo compete a la propia administración municipal por ser ésta quien conoce de primera mano los fundamentos de hecho y de derecho que dichos actos administrativos y sus alcances.

No obstante, a continuación efectuamos un pequeño análisis sobre el momento en que se entienden incorporadas las áreas públicas producto de los procesos de urbanización y construcción, para efectos de poder considerarlos bienes de propiedad de los municipios.

Para estos efectos debemos remitirnos al contenido del artículo 117 de la ley 388 de 1997 que adicionó el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 con el siguiente párrafo, bajo el entendido que se trata de la norma general en materia de incorporación del espacio público:

*“**Parágrafo.** 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. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.”*

Ahora bien, el Decreto 1469 de 2010, que al reglamentar las disposiciones sobre licencias urbanísticas regula la determinación de las áreas, la incorporación y las obligaciones de los urbanizadores y de la entidad territorial en los siguientes términos:

*“**Artículo 57. Determinación de las áreas de cesión.** Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas interiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas provisiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.*

Si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público, y si es en inmuebles, los mismos deberán estar destinados a la provisión de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

En todo caso, por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las zonas de cesión con destino a parques, zonas verdes o equipamientos se distribuirán espacialmente en un sólo globo de terreno y cumplirán con las siguientes características:

¹ Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-877 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Continuación oficio

1. Garantizar el acceso a las cesiones públicas para parques y equipamientos desde una vía pública vehicular.
2. Proyectar las zonas de cesión en forma continua hacia el espacio público sin interrupción por áreas privadas.
3. No localizar las cesiones en predios inundables ni en zonas de alto riesgo.

Parágrafo. Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero, ni canjeado por otros inmuebles.

Artículo 58. Incorporación de áreas públicas. El espacio público resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción se incorporará con el solo 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 59 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.

Artículo 59. 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 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 1º. *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 2º. *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.*

Artículo 60. Entrega anticipada de cesiones. *Los propietarios de predios sin urbanizar podrán proponer a los municipios o distritos, o estos a aquellos, la cesión de porción o porciones de dichos predios que se recibirán a título de zonas de cesión de desarrollos urbanísticos futuros, siempre y cuando, resulten convenientes para proyectos de interés general o utilidad pública contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen.*

En este evento, la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público efectuará el recibo del área o las áreas cedidas, indicando su destino, y procederá a efectuar, con el propietario, el otorgamiento de la escritura pública de cesión anticipada y su correspondiente inscripción en el registro."

De acuerdo con la normatividad transcrita se infiere que:

- i) el espacio público objeto de la cesión, se incorpora con el sólo procedimiento de inscripción de la escritura;
- ii) dentro de dicha escritura, se deben delimitar las zonas de cesión obligatoria;
- iii) la escritura debe otorgarse y registrarse previo a la venta del proyecto, y
- iv) dentro de la escritura debe incluirse una cláusula en la que se exprese que la cesión que se hace a favor del municipio es a título gratuito;
- v) la entidad territorial cuenta con un procedimiento que haga efectiva la entrega e incorporación de las áreas de cesión al espacio público del municipio.

Continuación oficio

En otras palabras, consideramos que a partir del año en que, a primero de enero, la zona cedida se encuentre incorporada al espacio público, de acuerdo con la inscripción en el registro antes mencionada, el predio pasa a ser propiedad del municipio y en tales condiciones estará excluido del impuesto de acuerdo con el artículo 170 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Ahora bien, si se trata de predios que han sido destinados al uso público pero que aún son de propiedad de una persona natural o jurídica o sociedad de hecho, como son los predios que no han sido escriturados o que se son producto de un asentamiento irregular, consideramos que no podría aplicarse la exención mencionada para los bienes públicos, pues en los términos del artículo 674 del Código Civil los bienes públicos son aquellos cuyo dominio pertenece a la República y en este caso, de acuerdo con lo señalado en su consulta, nos encontramos frente a predios que pertenecen a propietarios privados, caso en el cual serán predios gravados con el impuesto Predial Unificado hasta tanto se efectúe su titulación.

Por último, las figuras de exención o exclusión consisten en tratamientos preferenciales de no pago del impuesto que pueden ser aprobados en ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, otorgados mediante Acuerdo del concejo municipal, el cual debe cumplir con los términos de exenciones de la Ley 14 de 1983 y la estimación del impacto fiscal de la medida conforme el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En todo caso de ser aprobados tales tratamientos no pueden tener efectos retroactivos, es decir, sobre periodos ya causados.

Cordialmente

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Elaboró: Claudia Helena Otálora C.

Firmado digitalmente por:LUIS VILLOTA QUIÑONES

SUBDIRECTOR DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL TERRITORIAL

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co