

OCUPACIÓN DE INMUEBLES, EN CASO DE SITUACIONES JURÍDICAS
CONSOLIDADAS



JULIÁN EDUARDO ALONSO GÓMEZ
DANIELA VALENTINA RODRÍGUEZ MENDEZ



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
VILLAVICENCIO

2024

OCUPACIÓN DE INMUEBLES, EN CASO DE SITUACIONES JURÍDICAS
CONSOLIDADAS

JULIÁN EDUARDO ALONSO GÓMEZ
DANIELA VALENTINA RODRÍGUEZ MENDEZ

Monografía de grado presentado como requisito para optar al título de Abogado/a

Asesor
Mg. ANDRÉS FELIPE CRUZ TELLEZ
Magister en Derecho Contractual público y privado

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
VILLAVICENCIO

2024

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.

Rector General

P. Mauricio Antonio CORTÉS GALLEGO, O.P.

Vicerrector Académico General

P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA, O. P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Rodrigo GARCÍA JARA, O. P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Rodrigo CORTES BORRERO

Decano de la Facultad de Derecho

Agradecimientos

Quiero comenzar expresando mi profundo agradecimiento a Dios, cuya guía y fortaleza han sido fundamentales en este viaje académico. Su amor y misericordia han sido mi luz en los momentos de dificultad y mi inspiración en cada paso del camino.

A mi familia, les debo un inmenso agradecimiento por su amor incondicional, apoyo constante y sacrificio incansable. Su aliento y confianza en mí han sido mi mayor motivación. Gracias por estar siempre a mi lado, por creer en mí y por ser mi roca en todo momento

Contenido

	Pág.
Resumen	7
Abstract.....	9
Glosario.....	11
Introducción.....	12
1. Marco Jurídico De Las Licencias y Cesiones Urbanísticas	13
1.1. Marco General De Las Licencias y Cesiones Urbanísticas	14
1.1.1 Licencias y Cesiones Urbanísticas.....	14
1.1.2 Que son las licencias urbanísticas.....	15
1.1.3 Clases de licencias urbanísticas	16
1.1.4 Que son las cesiones urbanísticas	18
1.1.5 Como confiere el Estado una cesión urbanística	19
1.2. Municipios pequeños	20
2. Elementos de la responsabilidad del estado ocupación de inmuebles y liquidación de perjuicios	24
2.1. Descripción fáctica de la excepción planteada	30
2.1.1 Elementos facticos	30
3. Análisis normativo	33
3.1. Cesión Urbanística	33
3.2. Efectos jurídicos de la acción de nulidad.....	35
3.3. Protección a las situaciones jurídicas consolidadas	36
3.4. Análisis De Los Elementos De La Responsabilidad Del Estado Por Ocupación De Inmuebles, En El Caso Concreto.	37
Conclusiones.....	41
Referencias Bibliográficas.....	43

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1 Elementos de la responsabilidad del estado.....	21
Tabla 2 Elementos de la responsabilidad del estado.....	24
Tabla 3 Liquidación de perjuicios.....	25
Tabla 4 Elementos de la responsabilidad del estado.....	26
Tabla 5 Liquidación de perjuicios.....	27
Tabla 6 Elementos de la responsabilidad del estado.....	27
Tabla 7 Tipo de perjuicio	28
Tabla 8 Elementos de la responsabilidad del estado.....	29
Tabla 9 Zonas de cesión consignadas en el plano urbanístico	30

Resumen

El presente trabajo tiene como propósito analizar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la ocupación permanente de inmuebles con ocasión a la ejecución de obras de interés público, teniendo en cuenta que, si bien la actuación de la administración responde para suplir necesidades de carácter general, sin embargo, en ciertos casos ocasionan perjuicios a particulares que deben ser reparados.

Dicha falencia, obedece en muchos casos a la indebida planeación de las Instituciones Públicas, quienes adelantan obras sin prever la adquisición de los terrenos necesarios para la ejecución de estas, no obstante, es necesario analizar los supuestos de hecho que dieron paso a que las Entidades decidan ocupar inmuebles, con el fin de establecer si se cumplen los presupuestos de responsabilidad por parte del Estado Colombiano.

En el presente escrito estudiaremos un caso en concreto en donde la sociedad Salamanca S.A. en desarrollo de una licencia de urbanismo, cedió un área a Bogotá D.C en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo 6 de 1990, norma que posteriormente fue declarada nula por el Consejo de Estado, con todo, se procederá analizar si al momento del fallo se había consolidado un derecho a favor del Distrito.

Por lo cual, nuestra pregunta de investigación se centra en determinar si ¿Se configuran los elementos de responsabilidad del Estado, por ocupación de inmuebles, en áreas de cesión urbanística declaradas nulas, previa ejecución de la licencia otorgada?

En principio, jurisprudencialmente se ha indicado que el Estado debe reparar a los titulares del derecho real de dominio por la ocupación de inmuebles bajo la teoría del daño especial, al generarse perjuicios en consecuencia del rompimiento de las cargas publicas entre los administrados, empero, debemos precisar que esta responsabilidad, aunque objetiva no es absoluta.

En consecuencia, la realización de este trabajo es de gran importancia debido a la discusión que se ha generado frente a la naturaleza de las cesiones urbanísticas, acto que en esencia no es gratuito debido a la estrecha relación con la valoración que se produce sobre el suelo por la autorización para su urbanización, situación que motiva la imposición de deberes en cabeza de los urbanizadores, pero, es relevante examinar desde que momento se genera una responsabilidad por parte del Estado, cuando estas cargas son declaradas nulas.

Para efectos de desarrollar la problemática planteada, estudiaremos la figura de la ocupación de inmuebles a partir de 3 etapas, iniciaremos contextualizando el tema en el ordenamiento jurídico a partir del marco normativo que lo rige, posteriormente expondremos unos supuestos facticos referente a las cargas en cabeza de los urbanizadores y finalmente analizaremos los elementos del juicio de imputación a partir del caso concreto enunciado, con el fin de determinar si se configuran todos los elementos de la responsabilidad del Estado.

Palabras Clave: Responsabilidad Del Estado, Urbanizadores, Cesión Urbanística, Derecho Real, Estado De Derecho.

Abstract

The purpose of this work is to analyze the liability of the State because of the permanent occupation of real estate due to the execution of works of public interest, taking into account that, although the actions of the administration respond to supply needs of a general nature, however, in certain cases they cause damages to individuals that must be repaired.

In many cases, this failure is due to improper planning of public institutions, who carry out works without foreseeing the acquisition of the necessary land for the execution of such works. However, it is necessary to analyze the factual assumptions that led the entities to decide to occupy real estate, to establish whether the assumptions of liability on the part of the Colombian State are met.

In this paper we will study a specific case where the company Salamanca S.A. in the development of an urban development license, ceded an area to Bogotá D.C. in compliance with the provisions of Agreement 6 of 1990, a rule that was later declared null by the Council of State, however, we will proceed to analyze whether at the time of the ruling a right had been consolidated in favor of the District.

Therefore, our research question is focused on determining whether the elements of State liability are configured, for occupation of real estate, in areas of urban transfer declared null and void, prior execution of the license granted?

In principle, jurisprudence has indicated that the State must compensate the holders of the real right of ownership for the occupation of real estate under the theory of special damage, when damages are generated because of the breach of public charges among the administrators, however, we must specify that this liability, although objective, is not absolute.

Consequently, the realization of this work is of great importance due to the discussion that has been generated regarding the nature of the urban cessions, an act that in essence is not free due to the close relationship with the valuation that is produced on the land by the authorization for its urbanization, a situation that motivates the imposition of duties on the head of the developers, but, it is relevant to examine from what moment a liability is generated by the State, when these charges are declared null and void.

For the purpose of developing the problem raised, we will study the figure of the occupation of real estate from 3 stages, we will begin by contextualizing the issue in the legal system from the

regulatory framework that governs it, then we will expose some factual assumptions regarding the burdens on the head of the developers and finally we will analyze the elements of the imputation trial from the specific case stated, in order to determine whether all the elements of the State's liability are configured.

Key Word: Responsibility of the State, Developers, Urban Development Assignment, Real Right, Rule of Law.

Glosario

Cargas públicas. Esta imposición del orden jurídico se traduce en una obligación o acto de servicio por parte del ciudadano en beneficio del país y de la comunidad a la que pertenece. La carga pública es compulsiva porque obliga al ciudadano a cumplirla y al Estado a exigir su cumplimiento.

Cesión urbanística: Las cesiones urbanísticas son las porciones de suelo que tienen el deber de ceder los promotores de una actuación urbanística con destino a la conformación del espacio público, los equipamientos y las vías que permiten darle efectivamente soportes urbanos a un desarrollo inmobiliario.

Licencia de urbanismo: Es la autorización concedida sobre uno o varios predios incluidos total o parcialmente en licencias de urbanización o en actos administrativos de legalización que estén delimitados por áreas consolidadas o urbanizadas, o por predios que tengan licencias de urbanización vigentes o por espacios públicos, en los cuales se requiera adelantar un nuevo proceso de urbanización o modificar el existente.

Ordenamiento jurídico: El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea.

Urbanizadores: En arquitectura la urbanización se refiere a la planificación y posterior construcción de vías de comunicación, calles, plazas, edificios -ya sean viviendas, edificios públicos o polígonos industriales- que convierten un espacio rural y deshabitado en un espacio construido y habitado o intensamente utilizado.

Introducción

La responsabilidad del Estado derivada de la ocupación permanente de inmuebles en el contexto de la ejecución de obras de interés público es un tema de creciente importancia y debate en el ámbito jurídico. En este trabajo, se busca analizar esta responsabilidad, considerando que, si bien la actuación de la administración busca suplir necesidades generales, puede ocasionar perjuicios a particulares que requieren reparación.

Una de las principales causas de esta problemática es la falta de adecuada planeación por parte de las Instituciones Públicas, que llevan a cabo obras sin prever la adquisición previa de los terrenos necesarios. Se propone examinar los supuestos que llevan a estas entidades a ocupar inmuebles, con el objetivo de determinar si se cumplen los requisitos para establecer la responsabilidad del Estado.

El análisis se enfoca en un caso específico donde la sociedad Salamanca S.A. cedió un área a Bogotá D.C. en cumplimiento de una normativa que posteriormente fue declarada nula. Se cuestiona si, al momento del fallo, se había consolidado un derecho a favor del Distrito y si se configuran los elementos de responsabilidad estatal por la ocupación de inmuebles en áreas de cesión urbanística declaradas nulas.

Desde un punto de vista jurisprudencial, se sostiene que el Estado debe reparar a los titulares del derecho real de dominio por la ocupación de inmuebles, aunque esta responsabilidad no es absoluta. Por lo tanto, se examinará en qué momento se genera esta responsabilidad, especialmente cuando las cargas asociadas a las cesiones urbanísticas son declaradas nulas.

El trabajo se estructura en tres etapas: contextualización del tema en el marco normativo, exposición de supuestos fácticos sobre las cargas en cabeza de los urbanizadores y análisis de los elementos del juicio de imputación a partir del caso concreto mencionado, con el fin de determinar si se configuran todos los elementos de la responsabilidad del Estado.

Aspectos generales de la responsabilidad extracontractual del Estado por ocupación de inmuebles.

1. Marco Jurídico De Las Licencias y Cesiones Urbanísticas

Se debe partir del mandato constitucional, consagrado en el artículo 58, en razón a que es deber de las entidades administrativas respetar el derecho de la propiedad privada de los particulares, cuando éstas requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado establecidos en el artículo 2º de la Constitución.

En este sentido, las entidades públicas deben actuar con sujeción al principio de legalidad y el derecho al debido proceso, artículo 29 de la Constitución, cuando les corresponde adquirir el dominio de un inmueble, ya sea por enajenación voluntaria o de expropiación, pero nunca mediante *la ocupación por la vía de los hechos*, según lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C -864 de 2004.

Por lo cual, de acuerdo a lo establecido por el Consejo de Estado en sentencia del 29 de abril de 2015, debe diferenciarse entre las clases de ocupación de inmueble que puede llevar a cabo el Estado, la primera es la *ocupación material* y se da cuando la Administración ingresa a los predios de propiedad de los particulares y ejecutan allí actos diversos, la segunda hace referencia a la *ocupación jurídica*, la cual tiene que ver con las limitaciones al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales de dominio, causándole un menoscabo a su derecho de posesión que ejerce respecto del predio ocupado.

Conforme a lo expuesto, en esta misma sentencia la Sala explico que en ocasiones las entidades públicas, autorizadas por la ley, declaran la utilidad pública sobre un inmueble, y no adelantan el procedimiento para obtener su enajenación voluntaria o el proceso de expropiación, no obstante, lo que hacen es ocupar materialmente el inmueble iniciando obras públicas o también puede ocurrir es que la administración ocupe jurídicamente, es decir, le niegue al propietario del inmueble las autorizaciones que requiera para poder construir, reformar, urbanizar o lotear el predio.

Ahora bien, de estas actuaciones ejercidas por la Administración se puede configurar una responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que se ocasionen al derecho de dominio de los particulares, debiendo responder conforme lo establece el artículo 90 superior.

Por lo tanto, los administrados pueden a través de la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 140 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – en adelante CPACA – demandar la reparación de los daños antijurídicos

originados por la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública.

Conforme a lo expuesto, es importante hacer referencia al fenómeno jurídico de *caducidad* del medio de control antes mencionado consagrado en literal i) del artículo 164 del CPACA, en virtud del cual el administrado tiene dos años para demandar los perjuicios ocasionados contados a partir del día siguiente de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Por otra parte, el Consejo de Estado en sentencia del 25 de julio de (2011) expuso que, respecto a la Responsabilidad por ocupación de inmuebles por causa de trabajos públicos, el daño antijurídico que sufre el propietario del predio no está en la obligación jurídica de soportarlo, con lo cual se configura una Responsabilidad Objetiva del Estado y los elementos que debe probar el demandante son; existencia del hecho dañoso, el daño antijurídico y la relación de causalidad entre el daño y el hecho de la Administración.

De igual manera, la Sala explico que se pueden configurar especies de responsabilidad objetiva tales como; el daño especial, riesgo excepcional, indemnización por ocupación en casos de guerra entre otros.

1.1. Marco General De Las Licencias y Cesiones Urbanísticas

1.1.1 Licencias y Cesiones Urbanísticas

El urbanismo es un campo de conocimiento que propende por el diseño, planificación y gestión de los espacios urbanos, está enfocado principalmente en el desarrollo, crecimiento y organización de las ciudades y sus entornos con fin de mejorar la calidad de vida de quienes habitan en ellas. Esta área trabaja con una amplia gama de aspectos como lo es la planificación del transporte y la movilidad, la gestión de los recursos naturales y la infraestructura urbana, así como la consideración de aspectos sociales, económicos y culturales. Manifiesta Sociedad de Tasación (s.f.) al respecto:

El urbanismo es una disciplina de una gran trascendencia en la valoración inmobiliaria. Sus conclusiones determinan la legalidad y estabilidad en el tiempo de los valores calculados y

asignados al inmueble. La complejidad del análisis a realizar depende de las características propias del inmueble, del estado de su desarrollo y del marco legal del entorno en que se localiza. (párr. 11)

Dicha organización de los espacios de una ciudad debe ser acorde a un marco normativo propio, ocupándose de los nuevos crecimientos y desarrollo de la ciudad ya existente para lograrla, bien sea, mantener o mejorar su infraestructura y equipamientos. Para el caso colombiano las normas que el tema del urbanismo son los principios de función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y las normas que propiamente lo desarrollan son: la ley 388 de 1997; Decreto 1077 de 2015 y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de cada ciudad o municipio propiamente dicho.

1.1.2 Que son las licencias urbanísticas

Las licencias urbanísticas son autorizaciones otorgadas por una autoridad competente, generalmente ubicada en los municipios o entidades encargadas de planificación urbana, que permiten la realización de obras o actividades relacionadas con el desarrollo urbano en un área específica. Permiten llevar a cabo proyectos de construcción, remodelación, urbanización o cualquier otra intervención en el espacio urbano.

El Ministerio de Vivienda de Colombia (2022a) las define como un acto administrativo de carácter particular y concreto a través del cual, una autoridad permite adelantar obras de urbanización y parcelación, entre otros, de los predios, por lo que, el ente que tiene la facultad de autorizar ese tipo de obras es el curador urbano y en caso de no haber curador, la autoridad municipal que la ley faculta. (párr. 1)

Por su parte, Cámara y Comercio (s.f)(s.f.) las define como:

Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (párr. 1)

En ese orden de ideas, las licencias urbanísticas permiten que un particular pueda adelantar algún tipo de obra en un lote o construcción que sea de su propiedad, siempre y cuando este de ajuste a lo previamente establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y cuente con la

respectiva autorización de la entidad competente que para el caso colombiano es el Curador o quien haga sus veces.

Dicha competencia otorgada al Curador Urbano se encuentra expresamente en el artículo 101 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2010:

Curadores urbanos. El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción. La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para 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 construcción. (Congreso de la República de Colombia, 1997, Ley 388)

Entre otras de las reglamentaciones que tiene el Curador, es que debe ser designado por el alcalde a través de concurso de mérito y debe poseer tarjeta profesional, experiencia laboral en el sector mínima de diez (10) años y debe acreditar la colaboración en el grupo interdisciplinario especializado.

1.1.3 Clases de licencias urbanísticas

Ahora bien, las licencias urbanísticas se subdividen según la obra o lo que se vaya a realizar pudiendo ser: urbanización parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, intervención y ocupación del espacio público, loteo subdivisión de predios o terrenos urbanos de expansión urbanística. Los tipos de licencias se pueden encontrar en el artículo 2.2.6.1.1.2 del Título VI del Decreto 1077 de 2015.

1.1.3.1 Licencia de urbanización. Una licencia de urbanización es un tipo específico de licencia que se otorga para ejecutar obras destinadas a la urbanización de un terreno. Se aplica para suelo urbano no urbanizado, o suelo de expansión urbana; tiene una vigencia de (24 meses y saneamiento de (12) meses y tiene tres modalidades: a) de desarrollo; b) de saneamiento; c) de reurbanización. (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1077).

1.1.3.2 Licencia de parcelación. Por su parte, una licencia de parcelación es aquella por medio de la cual se permite ejecutar uno o varios predios localizados en suelo rural o suburbano

para la creación de espacios públicos y privados, ejecución de obras para vías públicas. Están licencias tienen la facilidad de acogerse al régimen de propiedad horizontal, tiene una vigencia de (24) meses y no tiene ningún tipo de modalidad. (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1077).

1.1.3.3 Licencia de subdivisión. La licencia de subdivisión permite, como su nombre lo indica, dividir un bien de gran extensión en uno o varios predios en suelo rural o urbano siempre y cuando lo permita el POT. Si previo a la división del bien, fue aprobada a licencia de parcelación no se requiere de la de subdivisión. Tiene tres modalidades subdivisión rural, subdivisión urbana o el reloteo, que no que hace es tomar predios muy pequeños y los unen en uno solo. (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1077).

1.1.3.4 Licencia de construcción. Este tipo de licencia autoriza la realización de obras de construcción, ampliación, modificación o rehabilitación de edificaciones en un determinado terreno o propiedad, pero para poder levantar la obra se requiere dentro de los documentos los planes arquitectónicos, planos estructurales, especificación de linderos y cuadro de áreas; tiene una vigencia de (24) meses y se presenta en (9) modalidades, esto es: obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción, cerramiento. (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1077).

1.1.3.5 Licencia de intervención y ocupación del espacio público. Es la autorización que se otorga para poder intervenir el espacio público. Para estos casos, los municipios o distritos solo pueden exigir autorizaciones que estén previstas de forma taxativa en la ley o estén autorizados por esta y las modalidades que se pueden encontrar son: la licencia de ocupación del espacio público para la localización de equipamiento; licencia de ocupación de espacio público para la construcción, la utilización del espacio aéreo o subsuelo, construcción y rehabilitación de andenes; licencia de intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar. (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1077).

Todas las licencias mencionadas las expide el curador urbano, la autoridad municipal o distrital competente cuando no exista la figura del curador, sino lo hace esa entidad, lo hace planeación territorial y no hay planeación territorial lo hace el inspector de policía. Si vencido el plazo que se

tiene para que la entidad expida determinada licencia se entenderá silencio administrativo positivo a favor del solicitante y se expedirá la misma.

1.1.4 *Que son las cesiones urbanísticas*

Como se menciona a lo largo del documento, es el Gobierno quien tiene la responsabilidad de vigilancia y control de las acciones y actuaciones urbanísticas. La ley 388 de 1997, bajo los principios de la función social de la propiedad, reivindicó el papel del espacio público en la organización y distribución del territorio implementando instrumentos que permiten la materialización de dichos principios dentro de los cuales las cesiones urbanísticas obligatorias de suelo. Según el Consejo de Estado (2014), citado por Álzate Soto, (2019) las define como:

...una contraprestación a la que están obligados los propietarios de los terrenos al requerir respectiva licencia, para urbanizar parcelar y/o edificar inmuebles, de allí que sean creadas como el resultado de edificabilidad del procedimiento de reparto equitativo de cargas y beneficios y no como una obligación tributaria. (p. 4)

En ese orden de ideas, las “cesiones urbanísticas” son una figura legal relacionada con el desarrollo urbano y la construcción de proyectos inmobiliarios. Se refieren a la obligación que tienen los propietarios de terrenos de ceder parte de su propiedad o área construida a la ciudad o municipio para la implementación de infraestructura pública, como parques, vías, equipamientos comunitarios entre otros.

Por lo general, el propietario debe ceder entre el 20% o 30% del área del lote, pero puede variar según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de cada municipio o distrito y normativamente están ubicadas en el artículo 2.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015, en la parte definiciones las establece como “la enajenación gratuita de tierras en favor de la entidad territorial correspondiente, que da en contraprestación a la autorización para urbanizar o parcelar”. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2022b)

La figura en sí, tiene apariciones en el ordenamiento jurídico colombiano con la ley 9 de 1989 y ha sido objeto de diversas controversias judiciales, porque reiteradamente es vista como una forma “arbitraria de expropiación sin indemnización que vulnera la protección constitucional del derecho de propiedad” (Pinilla Pineda, 2023, p. 1). No obstante, al respecto, las Altas Cortes se han puesto en la tarea de explicar el trasfondo de las cesiones y por qué son constitucionales.

Al respecto manifiestan que no deben ser consideradas como un acto de entrega gratuita de una porción del bien, sino que tiene una relación directa con el potencial rendimiento económico que recibe el propietario en son de la urbanización que le es autorizada, es decir, el propietario si percibe una contraprestación y la urbanización que haga sobre el lote significara un aumento en el valor como resultado de esa entrega (Pinilla Pineda, 2023) Es de esa manera en la que se materializa no solo el principio de función social de la propiedad, sino también el de distribución equitativa de cargas y beneficios.

1.1.5 Como confiere el Estado una cesión urbanística

El Estado a través de las entidades territoriales establece que lotes o terrenos son objetos de cesión obligatoria gratuita. En ese sentido, son entendidas como una carga urbanística prevista en la ley y los Planes de Ordenamiento Territorial, el propietario que tenga un pedio sin desarrollar debe transferir un porcentaje del lote sin que sea necesario que medie una indemnización.

Por su parte, la ley 2044 de 2020, la ley 2079 de 2021 y el Decreto 1077 de 2015, establecen que el proceso de cesión obligatoria gratuita se hace de manera unilateral, sin que tenga el Estado que intervenir en el trámite, en ese sentido, la escritura pública firmada en la que aparece la transferencia del derecho de dominio debe ser conforme la licencia urbanística que aprueba el proyecto. Siendo de esa manera en la que el Estado impone la obligación de que el propietario del terreno le ceda el respectivo porcentaje de manera unilateral.

A través de quien el Estado confiere las cesiones urbanísticas

Como se explicó el apartado anterior, el Plan de Ordenamiento Territorial es el que determina que áreas son objeto de dicha carga urbanística, no obstante, la Ley 136 de 1994, en su artículo 91, impone la responsabilidad a los alcaldes de ejercer las funciones que le asigna bien sea la Carta Magna, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente, siendo también objeto de presentar los proyectos para el desarrollo y buen funcionamiento del municipio, atribuyéndole la responsabilidad de dirigir la acción administrativa. (Congreso de la República de Colombia, 1994)

Teniendo en cuenta ese dicho, es el alcalde del municipio o distrito, quien posee la facultad de expedir las correspondientes resoluciones que consagren la liquidación de una cesión previo a la entrega de la licencia urbanística.

1.2. Municipios pequeños

En el sentido de que las cesiones urbanísticas son una carga determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el manejo de las mismas varía según la infraestructura disponible, el grado de desarrollo urbano, la normativa local, la capacidad de planificación y la gestión municipal. Al respecto:

Los municipios en su ordenamiento territorial establecen las cesiones urbanísticas con el objeto de lograr un equilibrio armónico en la distribución espacial de la ciudad. Además, todas las actuaciones constructivas y urbanísticas deben disponer de áreas de cesión obligatorias, acordes con la densidad poblacional y las necesidades de la comunidad. Estas deberán cumplir ciertas condiciones para su adecuado funcionamiento, bajo el criterio fundamental que la población goce de un adecuado espacio público y una equilibrada red de equipamientos para su realización como seres humanos. (Álzate Soto, 2019, p. 4)

En suma, para los pueblos pequeños, representa un mayor desafío el manejo de las cesiones urbanísticas, dado a sus limitaciones de recursos y capacidad administrativa, aun cuentan con diversas estrategias y enfoques para abordar este tema y promover un desarrollo urbano sostenible equitativo, resultándoles necesario solicitar asistencia técnica y apoyo externo de entidades gubernamentales.

Ubicación del tema en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Salvador Chiriboga VS. Ecuador)

De conformidad con el análisis de los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre la presente investigación no encontramos que esta corporación haga alusión al principio de convencionalidad en este tipo de casos, por lo cual, haremos referencia a un caso que conoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador.

Traemos a colación el caso Salvador Chiriboga VS. Ecuador fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos – en adelante Corte o Tribunal – el 3 de marzo de 2011, con el fin de analizar si se presentan los elementos de la Responsabilidad del Estado establecidos en nuestra legislación. (Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2008)

Los hechos del presente caso se dan cuando María Salvador Chiriboga y Julio Guillermo Salvador Chiriboga adquirieron por sucesión de su padre, un predio de 60 hectáreas, el 13 de mayo de 1991 el Consejo Municipal de Quito declaró la utilidad pública con fines de expropiación y de

ocupación urgente del bien inmueble de los hermanos Salvador Chiriboga, con el propósito de construir un Parque Metropolitano.

Los hermanos Salvador Chiriboga interpusieron el proceso correspondiente ante las instancias judiciales, con el fin de controvertir la declaración de utilidad pública, así como para reclamar una justa indemnización, no obstante, trascurrieron más de 19 años sin que se emitiera ninguna resolución definitiva, por lo cual, el Consejo Municipal de Quito ha estado ocupando el inmueble de forma permanente.

De igual manera, el predio ya se encontraba limitado cuando se profirió la declaración de utilidad pública, toda vez que conforme a las Ordenanzas No. 2092 de 1981, No. 2676 y No. 2818 de 1990 establecieron que ciertas áreas del predio no podían ser urbanizadas, ni edificadas, ni transferirse con ese propósito, por lo que, las limitaciones establecidas lo convirtieron en un inmueble destinado a la protección del medio ambiente.

Por lo tanto, al hacer el análisis de la sentencia proferida por la Corte, pudimos identificar los elementos de la Responsabilidad del Estado de nuestro ordenamiento jurídico de la siguiente manera:

Tabla 1 Elementos de la responsabilidad del estado

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO		
DAÑO ANTIJURÍDICO	NEXO DE CAUSALIDAD	IMPUTACION JURÍDICA
El Estado incumplió con las formas establecidas en la ley para la adquisición de inmuebles, al vulnerar la protección y garantías judiciales, ya que los recursos interpuestos han excedido el plazo razonable para su resolución y han carecido de efectividad.	Se presenta entre el actuar de la administración y los daños acaecidos por la ocupación arbitraria en el predio de los hermanos Salvador Chiriboga, quienes eran los titulares del derecho de dominio.	El Estado “no respetó los requerimientos necesarios para restringir el derecho a la propiedad, los cuales se encuentran acogidos en los principios generales del derecho internacional y explícitamente señalados en la Convención Americana” (Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2008, parr.116).
Lo anterior ha privado indefinidamente a la víctima de su bien, así como del pago de una justa indemnización, lo que ha ocasionado una incertidumbre tanto jurídica como fáctica, la cual ha derivado en cargas excesivas impuestas a la misma, convirtiendo a dicha expropiación en arbitraria.		En consecuencia, la Corte declaró responsable al Estado de la violación de los artículos 21.2 de la Convención, en relación con los derechos establecidos en los artículos 8.1 y 25.1 de ese tratado, en perjuicio de la víctima.

Por lo expuesto, podemos ver como en el presente caso se presenta la ocupación jurídica por parte del Consejo Municipal de Quito sobre el inmueble de propiedad de los hermanos Salvador Chiriboga, ya que, con la declaración de utilidad pública y el acuerdo de ocupación urgente con fines de expropiación total, se limita el ejercicio del derecho real de dominio, causándole un menoscabo a el propietario.

Con relación a la indemnización justa que hace referencia el artículo 21 de la Convención América, la Corte tuvo en cuenta dos criterios, a saber:

- a) Valor comercial de bien, para este caso el Tribunal lo fijo antes de la declaración de utilidad pública.**
- b) Valoración del justo equilibrio entre el interés general y el interés particular.**

En relación con el primer criterio, la Corte expone que debe tenerse en cuenta las características esenciales del predio en disputa, como lo son:

- a) Características naturales, tales como su ubicación, características topográficas y ambientales.**
- b) Características jurídicas, el predio se encuentra limitado en su uso y goce, así como también las posibilidades de edificación y de enajenación.**

Por lo expuesto, la Corte concluye lo siguiente:

...de acuerdo a las características esenciales del terreno, así como el acervo probatorio, se puede desprender que se trata de un predio rústico, en cuanto a la ausencia de edificaciones y algunas afectaciones del terreno, con características particulares debido a su localización urbana, al cual le fueron impuestas limitaciones a su uso y goce con la finalidad de alcanzar beneficios ambientales, ecológicos y recreativos, los cuales contribuyen a la preservación de los recursos naturales en beneficio de la sociedad.

Respecto al segundo criterio, el Tribunal expone que cuando se presenta un choque entre derechos debe acudir a los criterios de proporcionalidad para ponderar las limitaciones y las consecuencias que podrían traer consigo éstas, así mismo aduce que en el caso de una expropiación: *el derecho a la propiedad privada supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, es decir, que toda medida de restricción debe ser necesaria para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática, de conformidad con el propósito y fin de la Convención Americana. Por lo tanto, es necesario analizar la legitimidad de la utilidad pública y el trámite o proceso que se empleó para perseguir dicho fi* (Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2008, p. 21) n.

Conforme a lo anterior, la Corte manifiesta que *“a fin de que el Estado pueda satisfacer legítimamente un interés social y encontrar el justo equilibrio, debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la restricción”*. (Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2008, p. 20)

Sin embargo, en el Caso *Salvador Chiriboga Vs. Ecuador* el Estado “no respetó los requerimientos necesarios para restringir el derecho a la propiedad acogidos en los principios generales del derecho internacional y explícitamente señalados en la Convención Americana”.

En síntesis, el Estado incumplió con el pago requerido por el artículo 21.2 de la Convención y los criterios de plazos razonables en perjuicio de la víctima.

Por lo tanto, en atención al justo equilibrio entre el interés público y el interés particular, la Corte, de acuerdo con los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y equidad, fija la suma de US\$18,705,000.00 (dieciocho millones setecientos cinco mil dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de justa indemnización en sede internacional, la cual incluye el valor del inmueble expropiado y sus accesorios.

Ahora bien, con relación al daño material la Corte en el presente caso no lo analizo desde la perspectiva tradicional del daño emergente o lucro cesante, sino derivado del incumplimiento en el pago de una justa indemnización, lo que ha generado una afectación en la esfera material de la víctima.

Por lo cual, la parte demandante solicito la reparación por la apropiación del inmueble de propiedad de los hermanos Salvador Chiriboga, ordenando al Estado el pago del interés devengado, durante el tiempo que éste no ha pagado la justa indemnización.

Por consiguiente, la Corte aplico la tasa Libor para el cálculo del interés simple por la mora en el pago de la justa indemnización, a partir de julio de 1997 hasta febrero de 2011, cuyo monto asciende a US\$9,435.757,80 (nueve millones cuatrocientos treinta y cinco mil setecientos cincuenta y siete dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos).

2. Elementos de la responsabilidad del estado ocupación de inmuebles y liquidación de perjuicios

Con base en el estudio realizado a diferentes pronunciamientos jurisprudenciales proferidos por el Consejo de Estado, el actor debe probar los elementos de la responsabilidad estatal – actuación de la administración, nexo causal y daño antijurídico – para que se efectué una indemnización de perjuicios – patrimoniales y/o extra patrimoniales – por parte del Estado con ocasión a la ocupación permanente de inmuebles, teniendo claro que esta ocupación debe producirse de manera irregular, arbitraria y de facto, por lo que en los casos en que el propietario de un inmueble haga la entrega material y voluntaria del mismo no habrá lugar a que se indemnicen tales perjuicios.

Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia No. (15351) del 4 diciembre de (2006), analiza en primer lugar, si el actor tenía legitimidad por activa para interponer la acción de reparación directa, concluyendo que el señor Giraldo Chaves si se encontraba legitimado para incoar la mencionada acción, por lo cual el segundo problema jurídico que entra a estudiar es, si se dan los elementos para declarar la responsabilidad patrimonial del Instituto Nacional de Vías – INVIAS – debido a la ocupación permanente del inmueble del demandante de la siguiente manera:

Tabla 2 *Elementos de la responsabilidad del estado*

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO		
DAÑO ANTIJURIDICO	NEXO DE CAUSALIDAD	IMPUTACIÓN JURÍDICA
Consiste en la ocupación por la entidad pública demandada al predio del señor Giraldo Chaves al realizar la construcción de un muro de contención y otras obras como parte de los trabajos adelantados en la carretera circunvalar al Volcán, ocasionando los siguientes daños: • Abatimiento de la cerca que resguardaba el predio. • Destrucción cultivo de trigo. • Imposibilidad de sembrar.	Se presenta entre la actividad de la administración y los daños acaecidos por la ocupación en el predio del titular del derecho de dominio.	Conforme a los elementos de prueba obrantes en el proceso se demuestra la ocupación y los daños producidos en el inmueble de propiedad del actor, siendo ocasionados por un contratista del INVIAS que adelantaba trabajos de pavimentación y adecuación de la carretera circunvalar al Volcán. Por lo tanto, concurren los presupuestos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 90 C.P.

Una vez probada la concurrencia de los elementos exigidos para que se declare la responsabilidad del Estado, procede la valoración de los perjuicios que consisten en:

Tabla 3 Liquidación de perjuicios

LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS	
DAÑO EMERGENTE	LUCRO CESANTE
En el presente caso la Sala dio por probado dos conceptos:	Son los ingresos que el propietario del inmueble ocupado dejó de percibir como consecuencia de la ocupación del mismo y en el caso sub-lite corresponden al valor de la cosecha de trigo, la cual quedó arruinada por las obras, cuyo valor es de \$370.977.
a) Valor de la parte del predio de propiedad del señor Giraldo Chaves, que fue ocupado por la administración al ejecutar las obras, lo tasa en \$ 4.799.521.	
b) El valor de las cercas que fueron removidas para ampliar la vía, construcción del muro de contención y realizar los demás trabajos, lo tasa en \$1.507.096.	

De igual manera, en la Sentencia del 25 de julio de 2011 del Consejo de Estado pudimos identificar varios aspectos relevantes que nos sirven para el análisis de la presente investigación en relación con el caso en concreto planteado.

En primer lugar, se trata de un caso que tiene que ver con normas de urbanismo donde la parte demandada – Municipio de Santiago de Cali – aduce que no hizo ninguna ocupación arbitraria del predio del señor Alfredo Esquivel – comprador de buena fe – ya que, esa zona de terreno había sido cedida a favor de la Administración por la Señora Luz Myriam Restrepo – anterior propietaria del inmueble.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 1° del Decreto 1222 del 20 de octubre de 1995 el cual establecía que:

CESION OBLIGATORIA – enajenación gratuita de tierras al Municipio, dadas en contraprestación por la autorización para urbanizar o parcelar, en concordancia con capítulo 6° que trata que “Toda persona natural o jurídica que lleve a cabo un desarrollo urbanístico o urbanístico-arquitectónico para una urbanización, parcelación o construcción deberá ceder al MUNICIPIO DE CALI, FONDO ROTATORIO DE TIERRAS, del Departamento Administrativo de Valorización Municipal, mediante escritura pública registrada, las áreas de vías y zonas verdes correspondientes, o realizar la negociación de zona verde si fuere el caso. (Consejo de Estado, 2011)

Conforme a lo expuesto, la Sala al identificar el problema jurídico se pronuncia sobre este tópico aduciendo lo siguiente:

...destaca la Sala que si era requisito sine qua non, como lo arguye la apoderada de la parte demandada, para conceder la licencia de construcción para efectuar la obra sobre el inmueble en cuestión, la cesión voluntaria de una franja de terreno en favor del Municipio de Santiago de Cali mediante escritura pública, no se explica cómo, para el caso concreto, le fue otorgada dicha licencia a la señora Luz Myriam Restrepo Vélez sin el cumplimiento de tal requisito y traer ahora como fundamento de la defensa la propia culpa de la administración consistente en autorizar la construcción de un segundo piso sobre el inmueble sin exigir previamente la protocolización de la cesión conforme a las normas especiales vigentes para la época de los hechos. (Consejo de Estado, 2011)

Teniendo en cuenta lo manifestado, la Sala encuentra demostrado los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial del Municipio de Santiago de Cali, de la siguiente manera:

Tabla 4 Elementos de la responsabilidad del estado

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO		
DAÑO ANTIJURÍDICO	NEXO DE CAUSALIDAD	IMPUTACIÓN JURÍDICA
Del acervo probatorio, se constata la existencia de un daño, consistente en la ocupación permanente de un lote de terreno de 32.95 m2 del inmueble ubicado en carrera 5 # 18-19 de la ciudad de Cali de propiedad del señor Alfredo Esquivel, como consecuencia de las obras de ampliación y pavimentación de la carrera 5 entre calles 15 y 25 de esa ciudad.	Se da la relación causal entre la conducta del Municipio de Santiago de Cali al realizar una construcción de una obra de valorización y los perjuicios ocasionados en el predio del demandante.	La administración es responsable patrimonialmente por los hechos que se le imputan, pues los medios probatorios incorporados en el proceso evidencian que efectivamente, el Municipio de Santiago de Cali mediante la realización de una obra pública, ocupó de manera permanente una franja del predio del señor Alfredo Esquivel, situación ésta prevista en el ordenamiento contencioso administrativo como generadora de responsabilidad estatal.
Se trata, entonces, de un daño antijurídico, toda vez que se afectó el patrimonio económico del demandante, como bien o interés jurídico legalmente protegido y que no tenía el deber jurídico de soportar.		

Respecto a la indemnización de los perjuicios, se basó en la prueba pericial practicada durante el proceso, así:

Tabla 5 *Liquidación de perjuicios*

LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS	
DAÑO EMERGENTE	LUCRO CESANTE
La indemnización de este concepto, la Sala tuvo en cuenta el avalúo realizado por los peritos partícipes de la experticia, sobre los cálculos y análisis realizados al 31 de mayo de 1996, para tasarlo indicaron el valor comercial del metro cuadrado de terreno que dio la suma de \$19.315. 399.00	En cuanto a la liquidación de este perjuicio, la Sala modificó la condena que había proferido Tribunal Contencioso Administrativo Sala de Descongestión Sede Cali el 29 de diciembre de 2000, en razón a que el dictamen pericial carece de fundamento probatorio comoquiera que no está demostrado que esa franja de terreno efectivamente produjera frutos civiles, bien sea en la modalidad de cánones de arrendamiento o rentas.

Continuando con el análisis jurisprudencial del Consejo de Estado, encontramos un aspecto importante en la sentencia 9 de octubre de (2014), en razón a que la Sala reconoció a favor del actor la indemnización por concepto de daños morales, con ocasión a la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la Nación – Ministerio de Hacienda– debido a que tolero que las comunidades indígenas del Departamento del Cauca ocuparan temporalmente el inmueble de propiedad de Alicia Sulez.

Por ende, se estructuran los presupuestos de la responsabilidad patrimonial del Ministerio del Interior de la siguiente manera:

Tabla 6 *Elementos de la responsabilidad del estado*

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO		
DAÑO ANTIJURÍDICO	NEXO DE CAUSALIDAD	IMPUTACIÓN JURÍDICA
Ocupación temporal de predio rural ubicado en el sector de El Cairo, Municipio de Cajibío, Departamento del Cauca por comunidades indígenas y campesinos hasta cuando se suscribió el acta final de acuerdos el 25 de noviembre de 1999, lesionando así el derecho real de dominio de la demandante.	Se presenta entre la acción del Ministerio de Hacienda y los daños acaecidos por la ocupación temporal en el predio del titular del derecho de dominio.	De acuerdo con los elementos de prueba obrantes en el proceso se atribuye la responsabilidad patrimonial a la Administración, ya que tolero la ocupación desconociendo la posesión o la tenencia del actor. Así mismo, la Sala estableció que, para la recuperación del orden público, la administración en cabeza

Tabla 6 *Continuación*

Ocasionando los siguientes daños: • Cavaron hoyos que utilizaron como letrinas. • Talaron árboles. • Destruyeron la presa. • Derribaron parcialmente los cercos artificiales y naturales. • Dejaron gran cantidad de basura en diferentes lugares del predio.	del Ministerio de Hacienda, adoptaron decisiones bajo las cuales se toleró la ocupación parcial y temporal de la finca Miraflores y que con ello se sacrificaron sin justificación los intereses de los demandantes, se debe proceder a su reparación. Por lo tanto, concurren los presupuestos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 90 C.P.
---	---

Conforme a lo expuesto la Sala consideró lo siguiente:

...las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar los derechos de los particulares sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando los requieran para cumplir los fines del Estado, deben obrar de acuerdo con el ordenamiento y con sujeción al debido proceso, lo que comporta el deber de adelantar los trámites en orden a su enajenación voluntaria o expropiación, previamente, de llegar a ser posible, en los términos de los artículos 58 y 29 constitucionales. De modo que, cuando el Estado no procede en correspondencia con el ordenamiento, sino que ocupa los bienes de los particulares, tendrá que ser conminado a reparar los daños causados, como lo dispone el artículo 90 de la C.P. (Consejo de Estado, 2014, p. 19)

Por consiguiente, la Sala tasa la indemnización a favor de la demandante de la siguiente manera:

Tabla 7 *Tipo de perjuicio*

PERJUICIO PATRIMONIAL	PERJUICIO EXTRAPATRIMONIAL
LUCRO CESANTE	DAÑO MORAL
La indemnización por este concepto, la Sala adujo que debe limitarse a las utilidades esperadas de los cultivos que se demostró estaban en producción en el momento mismo de la ocupación, es decir, los cultivos de cilantro y tomate. Su tasación deberá ser liquidada en abstracto habida cuenta que los peritos hicieron una valoración general del costo de la cosecha sin distinguir los gastos y conceptualizar naturalmente sobre la utilidad esperada.	Teniendo en cuenta las consideraciones presentes y dado que se encuentran debidamente acreditado el padecimiento moral que sufrió la señora Soledad Vallejo Viuda de Súlez por cuenta de la ocupación temporal de la finca Miraflores, se condenará a la demandada, pagar a su favor la suma equivalente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igualmente, en la sentencia del 26 de agosto de 2015 del Consejo de Estado - Sección tercera ya indicada, se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado – Municipio de Armenia – aun advirtiendo que existía un eximente de responsabilidad consistente en la fuerza mayor derivada del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 en la ciudad de Armenia.

Sin embargo, la Sala evidencio un *desequilibrio de las cargas públicas*, pese al hecho de la naturaleza, por la demora de la autoridad municipal al exceder el plazo para dar solución al propietario de la ocupación que hicieron los afectados por el movimiento telúrico.

Por lo tanto, en criterio de la Sala

el tiempo transcurrido entre el terremoto y la legalización de la ocupación excedió el plazo razonable pues se extendió por más de un año -13 meses- sin que se le dieran soluciones reales al propietario del predio, situación que produjo un evidente desequilibrio de las cargas públicas que debía asumir el propietario por razón de la difícil situación que vivió la ciudad. (Consejo de Estado, 2015)

En consecuencia, se dan los elementos de la responsabilidad del Estado, a saber:

Tabla 8 Elementos de la responsabilidad del estado

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO		
DAÑO ANTIJURÍDICO	NEXO DE CAUSALIDAD	IMPUTACIÓN JURÍDICA
Se derivó por la omisión en la ejecución de la medida de lanzamiento por ocupación de hechos de los ocupantes del inmueble de propiedad de Construcciones Buendía's Ltda., ocasionando la imposibilidad de explotar económicamente el predio.	Se presenta entre la omisión de la administración y los daños acaecidos por la ocupación temporal en el predio del titular del derecho de dominio.	Conforme a los elementos de prueba obrantes en el proceso se atribuye la responsabilidad patrimonial al Municipio de Armenia al incumplir el término establecido en el numeral 6 artículo 31 del Decreto - Ley 919 de 1989, ya que la ocupación temporal supero el año permitido. Por lo tanto, concurren los presupuestos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 90 C.P.

En relación a los perjuicios patrimoniales, *daño emergente* y *lucro cesante*, la Sala encontró que la parte actora no acreditó la certeza de los mismo, toda vez que iban orientados a obtener la indemnización por el hecho de haber iniciado un proyecto urbanístico en su predio, sin embargo, para la ocurrencia de los hechos dicho proyecto no se había consolidado, por lo tanto, “ *le resulta*

imposible establecer el alcance que tuvo el hecho mismo del terremoto del 25 de enero de 1999, en la decisión de suspender –temporal o definitivamente- el proyecto urbanístico” (Consejo de Estado, 2015)

No obstante, establece que si procede el reconocimiento de la:

pérdida de oportunidad como perjuicio autónomo –el cual también fue solicitado expresamente por la parte actora en sus pretensiones-, consistente ésta en la imposibilidad de gestionar, administrar y, en general, de explotar económicamente sus bienes durante el tiempo de la ocupación. (Consejo de Estado, 2015)

2.1. Descripción fáctica de la excepción planteada

2.1.1 Elementos facticos

En aras de analizar una posible excepción de la responsabilidad extracontractual del Estado por ocupación de inmuebles, enunciaremos los siguientes supuestos facticos:

- i. La Curaduría Urbana No. 3 otorgó la licencia de urbanismo para el desarrollo del proyecto “Cedros del Norte”, mediante resolución No. 192 de mayo 22 de 1992, cuyos linderos y coordenadas se encuentran delimitadas en el plano urbanístico S-123/5-00.
- ii. Dentro de las zonas de cesión consignadas en el plano urbanístico No. S-123/5-00 el cual se encuentra incorporado en la resolución No. 192 de mayo 22 de 1992 se destinaron las siguientes áreas:

Tabla 9 Zonas de cesión consignadas en el plano urbanístico

Destino	Área	Total
Zona verde	Cincuenta mil metros cuadrados	50.000 M ²
Vías públicas	Nueve mil seiscientos cuarenta y cinco puntos sesenta y nueve metros cuadrados	9.645.79 M ²
Sistema vial arterial	Seis mil quinientos cincuenta y siete puntos noventa y cinco metros cuadrados	6.557.95 M ²
Total, zona de cesiones urbanísticas de uso publico		66.203.74 M ²

- iii. En consecuencia, la sociedad Salamanca S.A. ejecuto el proyecto “Cedros del Norte”, en los años 1993 a 1995, sobre el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.

- 50N-209205, por lo cual, se segregaron 241 folios de matrícula inmobiliarias independientes.
- iv. Por su parte, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. adelanto el proyecto: “Colector Río San Francisco – CRF”, en el año 1999, cuyo propósito es recolectar las aguas negras de la zona norte de la ciudad de Bogotá D.C. para ser conducidas a la Planta de tratamiento de aguas residuales Canal Salitre.
 - v. Para la realización del proyecto IRF – se construyó un colector desde la autopista Norte con calle 200 hasta la planta de tratamiento Salitre, a través de una maquina tuneladora sobre las vías principales de la ciudad, por lo que, su ejecución fue imperceptible para la comunidad.
 - vi. Dentro de los predios afectados por el proyecto “Colector Río San Francisco – CRF” se atravesó el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-209205, sin adelantarse ningún proceso de adquisición predial y/o expropiación con la sociedad Salamanca S.A., por considerarse que dicha área se encontraba afectada dentro del plan vial, por lo cual, era considerada una zona de cesión obligatoria al Distrito, tal como se señaló en el plano urbanístico No. S-123/5-00.
 - vii. El día 30 de agosto de 2001, el Consejo de Estado resuelve recurso de apelación mediante fallo 5595, confirmando la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de declarar la nulidad de los artículos 418 y 419 del Acuerdo 9 de 1990 que ordenaba la cesión del 7% para la malla vial arterial.
 - viii. La sociedad Salamanca S.A. efectuó la entrega material de las zonas de cesiones urbanísticas correspondiente a zona verde y vías públicas, mediante acta de entrega No. 209 de 2014 al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, sobre un área de cincuenta y nueve mil seiscientos cuarenta y cinco punto sesenta y nueve metros cuadrados (59.645.79 M²).
 - ix. Dicho acto fue protocolizado en Escritura Pública No. 5590 de 09 de abril de 2014 de la Notaría 22 del círculo notarial de Bogotá, la cual fue debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-209205.
 - x. Quedando así un área de seis mil quinientos cincuenta y siete punto noventa y cinco metros cuadrados (6.557.95 M²), como afectación al plan vial y zona de cesión al Distrito Capital.

- xi. Posteriormente, la sociedad Salamanca S.A., solicito licencia de urbanismo y construcción de obra nueva y cerramiento ante la Curaduría Urbana No. 3 sobre el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-209205.
- xii. Por lo cual, dicha Entidad solicito a las empresas de servicios públicos, certificación de viabilidad y disponibilidad inmediata de servicios públicos.
- xiii. Conforme a dicha solicitud, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP., mediante oficio de fecha 09 de marzo de 2019, indico la inviabilidad del trámite por encontrarse dicho predio afectado en un 70.5% por un interceptor a 15 metros de profundidad, cuyo diámetro es de 20.75 metros cuadrados.

Por lo expuesto, la sociedad Salamanca S.A. interpone ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda de reparación directa, con el propósito de que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado por la ocupación del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-209205.

3. Análisis normativo

Con el propósito de resolver nuestra pregunta de investigación, es necesario abordar una serie de conceptos normativos que nos permitan tener una noción clara del panorama, por medio del cual pretendemos sustentar una excepción a la responsabilidad del Estado por ocupación de inmuebles, en este sentido, se procede a efectuar un análisis de los preceptos aplicables al caso en concreto:

3.1. Cesión Urbanística

El debate subyace del otorgamiento de una licencia de urbanismo en el año 1992, cuya normatividad aplicable al momento de los hechos imponía la carga urbanística de ceder un área con destino al sistema vial arterial del Distrito, conforme a lo dispuesto en artículo 418 del Acuerdo 6 de 1990 “Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”, que exigía entre otras cosas:

Artículo 418.- Origen de las áreas para la conformación del sistema vial arterial. Todo predio ubicado parcial o totalmente sobre una zona de reserva vial del plan vial arterial deberá segregar esta zona del resto del terreno para transferirla a la entidad encargada de la ejecución de la vía.

Si se trata de un terreno urbanizable de conformidad con el presente Acuerdo, deberá ceder a título gratuito una proporción del área a ceder, tal como se indica más adelante, como requisito para la obtención de licencia de urbanización.”

Si es la entidad encargada de la ejecución de la vía la que expresa el interés en la adquisición del área antes de que se inicien las gestiones para urbanizar el predio, bien porque el propietario, aunque se trate de un inmueble urbanizable no urbanizado, no se haya propuesto su desarrollo inmediato, o porque el predio no sea urbanizable, la entidad podrá negociar toda el área a segregar conforme lo dispone la Ley 9 de 1989, o proceder a su expropiación.

En este caso, para obtener después licencia de urbanización o de subdivisión del inmueble, el interesado, sea que se trate del mismo propietario o de un adquirente posterior, deberá restituir en dinero efectivo a la entidad encargada de la ejecución de la vía que hubiere pagado en su totalidad el área objeto de cesión, una suma equivalente a la proporción de cesión obligatoria que le hubiera correspondido ceder para la ejecución de la vía a título gratuito en el evento de

urbanizar, suma que será determinada conforme a avalúo actualizado del Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

El propietario que desee evitar los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior podrá voluntariamente ceder la proporción desde un principio, aunque no esté interesado o no pueda solicitar licencia de urbanización. Lo dispuesto en el presente artículo es sin perjuicio del ordenamiento contenido en el Capítulo VII del Título Segundo de la parte especial, para los efectos allí regulados.” (Subrayado fuera de texto). (Concejo de Bogotá, D.C., 1990)

Adicionalmente el artículo 419 estableció:

“Proporción del área de cesión obligatoria para la conformación del sistema vial arterial.

(...).

Tratamiento de Desarrollo el 7% del área bruta del terreno.

(...).”

El deber por parte de los urbanizadores de ceder áreas desarrollables ha sido debatido en múltiples oportunidades, quienes han estimado que esta situación constituye una vulneración al derecho a la protección de la propiedad reconocida en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José), por considerar que su carácter es a título gratuito a favor del Estado.

Sin embargo, la Corte Constitucional al estudiar la naturaleza de este tipo de carga, precisó que constituyen una contraprestación por el beneficio que recibe el propietario con la posibilidad de urbanizar el inmueble, en los siguientes términos:

En este orden de ideas aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo "con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.N.), como también del artículo 82 ibidem que faculta a las entidades públicas para "regular la utilización del suelo" en defensa del interés común. (Corte Constitucional de Colombia, 1993, Sentencia C-295)

Con base en este pronunciamiento jurisprudencial, la doctrina ha avanzado al afirmar que las cesiones no tienen carácter gratuito debido a la ganancia intrínseca que devienen de las

construcciones, en estos términos se ha explicado la naturaleza de este deber en cabeza de los urbanizadores, lo siguiente:

Las cesiones obligatorias no equivalen a una expropiación sin indemnización porque no son a título gratuito y porque no son más que un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación con fines urbanísticos ligados a la función social de la propiedad. (Pinilla Pineda, 2023, p. 320)

3.2. Efectos jurídicos de la acción de nulidad

La legalidad de las cesiones urbanísticas ha sido ampliamente debatida, en especial las disposiciones contenidas en las normas locales expedidas por el Concejo de Bogotá, específicamente en la llamada cesión del 7% para la malla vial arterial del Distrito, entendida como la vía de mayor jerarquía, que actúa como soporte de la movilidad y la accesibilidad urbana y regional y de conexión con el resto del país, de conformidad con lo establecido en el artículo 165 del Decreto 190 de 1994 – (Plan de Ordenamiento Territorial).

En este sentido, el 3 de agosto de 2000 la Sección Primera – Subsección B el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resuelve acción de nulidad contra los artículos 418 y 419 del Acuerdo 9 de 1990, fallando lo siguiente:

PRIMERO. DECLÁRESE LA NULIDAD ARTÍCULO 418 RESPECTO DE LOS INCISOS 2 Y 4, ASÍ MISMO EL ARTÍCULO 419 NUMERAL 1 E INCISO 1 DEL NUMERAL 2, en las partes que se expresa “a título gratuito” del Acuerdo 36 de 1990, expedido por el Concejo de Santa fe de Bogotá. (Consejo de Estado, 2011, Radicación No.25000-23-24-000-1996-8166-01 (5595))

Decisión que fue ratificada el día 30 de agosto de 2001 por parte del Consejo de Estado, reiterando que solamente eran dables las cesiones urbanísticas para las vías de la propia urbanización (vías locales) y no a vías de mayor jerarquía (malla vial arterial), por considerar que se estaban imponiendo cargas excesivas a los propietarios sobre el área bruta urbanizable.

En consecuencia, de la declaratoria de nulidad de este acto administrativo de carácter general, es relevante analizar los efectos jurídicos de la decisión, ante lo cual debemos aclarar que el Consejo de Estado ha precisado que por regla general la anulación de normas imperativas tiene efectos *ex tunc*, es decir desde el momento en que se profirió el acto anulado por la jurisdicción, lo que implica predicar que el acto no existió ni produjo efectos jurídicos, en los siguientes términos:

Esta Corporación ha precisado en reiterados pronunciamientos que la nulidad de un acto administrativo declarada por la vía jurisdiccional implica el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico. (Consejo de Estado. 2009, Radicación No: 2007-00036.)

Sin embargo, es importante señalar que en el evento en que se han consolidado situaciones jurídicas, los efectos de la decisión por parte de la autoridad jurisdiccional no son afectadas de manera retroactiva (*efectos ex nunc*), en aras de dar prevalencia al principio constitucional de seguridad jurídica como valor esencial que rige nuestro Estado Social de Derecho, según ha precisado el Consejo de Estado, al señalar que:

Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos ex tunc ('desde entonces'), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo. En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativas (sic) entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Se excluyen, entonces, aquellas situaciones consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada... (Consejo de Estado, 2006, Radicación No. 25000232600019990048201 (21051)).

3.3. Protección a las situaciones jurídicas consolidadas

El tema de los derechos adquiridos ha sido objeto de un profuso desarrollo doctrinal, por lo cual podemos definirlos en términos del tratadista colombiano Rodrigo Noguera Laborde, (1993) como aquellas “consecuencias jurídicas nacidas en virtud de una ley vigente al cumplimiento del hecho previsto en la misma ley”. (pp. 29,30)

Por lo tanto, las situaciones jurídicas consolidadas surgen cuando las hipótesis descritas en la ley se cumplen plenamente en cabeza de quien reclama el derecho y las situaciones jurídicas no consolidadas, -aquellas en que los supuestos fácticos no se han realizado-, por lo tanto, no constituyen derechos adquiridos sino meras expectativas. Estos derechos son intangibles y en consecuencia, no pueden ser desconocidos por ley ni la jurisdicción.

De igual forma, la Secretaria Distrital de Planeación ha sentado una doctrina según la cual las cesiones urbanísticas, incluidas aquellas correspondientes al 7% para la conformación del sistema vial arterial, originadas en licencias urbanísticas que quedaron ejecutoriadas antes de la declaración de nulidad de la expresión “a título gratuito” del numeral 1 del artículo 419 del Acuerdo 6 de 1990; constituyen situaciones jurídicas consolidadas y no son afectadas de manera retroactiva por parte del fallo de nulidad, ya que de acuerdo con la jurisprudencia, los fallos de nulidad no tienen efectos ex tunc cuando hay situaciones jurídicas consolidadas.

3.4. Análisis De Los Elementos De La Responsabilidad Del Estado Por Ocupación De Inmuebles, En El Caso Concreto.

Luego de esbozados los elementos de configuración de responsabilidad extracontractual del Estado por ocupación de inmuebles, procederemos a centrar el juicio de imputación a partir de los supuestos facticos señalados anteriormente.

El predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-209205 fue objeto de desarrollo urbanístico según plano No. S-123/5-00 el cual fue adoptado mediante licencia urbanística No. 192 de mayo 22 de 1992, con fundamento al referido Acuerdo 6 de 1990.

Uno de los requisitos que exigió la autoridad de planeación para expedir el licenciamiento urbanístico fue la aplicabilidad del artículo 418 y 419 antes mencionado, los cuales tratan para el caso en concreto, ceder a título gratuito una porción de área equivalente al 7% con el fin de ser destinado a la conformación del sistema vial arterial. Dicha exigencia fue adoptada y cumplida según el cuadro general de área del plano urbanístico No. S-123/5-00, destinado para el plan vial arterial del proyecto un área de 6.557.95 M².

En este orden de ideas, es importante resaltar que el 30 de agosto de 2001 el Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación mediante fallo 5595, en donde confirma la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de resolver la nulidad contra los artículos 418 y 419 del

Acuerdo 9 de 1990, no obstante, debemos recordar que la sociedad Salamanca S.A. había ejecutado el proyecto urbanístico desde el año 1995.

De este modo, frente a la vigencia y exigibilidad de los apartes objeto de nulidad del artículo 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990 se comprendería que estos no serían exigibles desde la fecha en la cual el Consejo de Estado decidió confirmar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es decir, desde el 30 de agosto de 2001, no existiendo la posibilidad de contemplar que dicha decisión judicial genere efectos retroactivos, sino por el contrario, teniendo en cuenta que el acto administrativo objeto de acción de nulidad es de carácter general los efectos de tal decisión se aplican hacia el futuro, en otras palabras lo que se traduce o denomina “efectos ex nunc” o “en adelante.

Igualmente vale la pena mencionar que con relación a lo anterior la Corte Constitucional, ha manifestado:

La Sala ha precisado, que las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos de carácter general tienen efectos ex nunc, es decir, hacia el futuro, porque si bien los actos administrativos de carácter general, con fundamento en el criterio orgánico y en sentido formal no son leyes, si lo son con fundamento en el criterio material, porque, al igual que la ley, tales actos también mandan, prohíben o permiten” (Corte Constitucional de Colombia, 2013, Sentencia C-400),

En este orden de ideas, al expedirse la licencia de urbanismo mediante Resolución No. 192 de mayo 22 de 1992, con fundamento al Acuerdo 6 de 1990 y en especial al contenido de las exigencias de sus artículos 418 y 419 en lo que se refiere a entregar el 7% de área bruta de terreno para la conformación del sistema vía arterial, no podría desconocerse tal situación jurídica consolidada años antes a la fecha de 30 de agosto de 2001, en la cual se profirió el fallo de nulidad.

Así las cosas, en nuestro criterio, queda claro que el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-209205 cuenta con licencia de urbanismo No. 192 de mayo 22 de 1992, la cual se encuentra vigente y fue efectivamente un acto jurídico en el que se destinó el 6.557.95 m² para afectación del plan vial (7% - 6.557.95 m²) y por lo tanto no puede desconocerse esta obligación o situación jurídica consolidada, como lo es un derecho adquirido para la ciudad que actúa en beneficio del interés colectivo.

De este modo, es importante resaltar que el área remanente del predio objeto del presente análisis adquirió el carácter de espacio público, conforme a lo dispuesto en artículo 71 del Acuerdo

6 de 1990, normatividad aplicable al momento del desarrollo de los hechos, en los siguientes términos:

*Artículo 71º.- Zonas de uso público por destinación que de ellas hagan propietarios o urbanizadores. Para todos los fines legales, en terrenos sin urbanizar en relación con los cuales se tramiten o se hayan obtenido licencias de urbanización, **las áreas o zonas de terreno destinadas al uso público estarán siempre afectas a ese fin específico, con el solo señalamiento que se haga de ellas en el plano de proyecto general, aún cuando permanezcan dentro del dominio privado** y sólo podrán ser reubicadas y redistribuidas con las consiguientes desafectaciones al uso público que ello conlleva, antes de su entrega real y material al Distrito Especial de Bogotá y mediante la modificación o sustitución del proyecto general, si a ello hubiere lugar, por otro que contemple la nueva distribución de las áreas de uso público, siempre que el nuevo planteamiento urbanístico se ciña a las normas vigentes en el momento de su presentación, ya sea que se trate de una modificación o ya la sustitución total del proyecto inicial.*(negrillas fuera de texto) (Concejo de Bogotá, D.C., 1990)

Por lo expuesto, en el presente caso el daño alegado por la sociedad S.A. no es considerado antijurídico, debido a que el área del predio afectado por la ejecución de la obra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. es una zona considerada como espacio público, al ser clasificado dentro del plano urbanístico S-123/5-00 como afectación al plan vial y zona de cesión al Distrito, constituyéndose una situación jurídica consolidada, razón por la cual, no se generaría en nuestro concepto una responsabilidad extracontractual del Estado.

En consecuencia, la acción de reparación directa no es el medio idóneo para que el urbanizador reclame los perjuicios ocasionados, teniendo en cuenta que el daño no lo origina la ocupación misma del predio, si no la resolución de urbanismo, acto administrativo vigente que, como tal, se presume ajustado a derecho.

La problemática planteada fue analizada por el Consejo de Estado, en donde se analizan supuestos facticos similares, caso en el cual se demanda al Instituto de Desarrollo Urbano por la ocupación de un inmueble dentro de una zona obligatoria del 7% reconocida en una resolución de urbanismo, al respecto señalo:

En el presente asunto, la Resolución 84 del 28 de agosto de 1978, proferida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, que dispuso la cesión obligatoria del 7% del inmueble de propiedad de la demandante y que sería la causante de los daños y perjuicios que ésta habría sufrido, goza de presunción de legalidad, como atrás se dijo, pues no ha sido anulada por el juez

de lo contencioso administrativo, de modo que no es posible, a través del ejercicio de la acción de reparación directa, pretender el resarcimiento de los perjuicios que se habrían originado con su expedición, toda vez que, como también se dijo, dicho acto administrativo se presume ajustado al ordenamiento legal.

Por lo expuesto, la Sala no comparte las razones esgrimidas por la demandante en cuanto a que los daños que dijo sufrir obedecieron a la ocupación permanente de una franja de terreno de su propiedad, pues, como acaba de verse, aquéllos tuvieron como génesis la expedición de la resolución que ordenó la cesión obligatoria del 7% de la cabida total del inmueble afectado. (Consejo de Estado, 2017, Radicación No. 25000-23-26-000-2017-00095-01 (38665))

Conclusiones

De acuerdo con el análisis de los distintos pronunciamientos del Consejo de Estado, podemos observar que, respecto del título de imputación para atribuir la responsabilidad patrimonial del Estado, la Sala no hace ninguna manifestación sobre la configuración del criterio Daño Especial siendo que concurren los elementos en los casos expuestos.

Así mismo, tampoco esta Corporación hace referencia en sus sentencias con relación a la aplicación del principio de convencionalidad en este tipo de asuntos o si adopta lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto a la tasación de las indemnizaciones.

De conformidad con el juicio de imputación por ocupación permanente de inmuebles, en áreas destinadas como cesiones urbanísticas, no se configura responsabilidad extracontractual del Estado siempre y cuando, se haya ejecutado al cien por ciento el proyecto urbanístico antes de la declaratoria de nulidad de la disposición normativa que exige dicha carga en cabeza de los urbanizadores, teniendo en cuenta que hasta ese momento el propietario ha sacado un aprovechamiento que sustenta este deber.

Lo anterior, en razón a que la cesión urbanística es un requisito sine qua non para que el propietario obtenga la licencia de urbanización, por lo tanto, el propietario que no urbaniza no se le afecta su derecho.

Ahora bien, analizando la problemática planteada desde un panorama más completo, la imposición de ceder una franja de terreno del siete por ciento del área bruta urbanizable es una obligación excesiva en los términos dados por el Consejo de Estado, por lo cual, en aras de dar una solución al titular del derecho real de dominio, proponemos la siguiente vía jurídica:

Iniciar la acción de nulidad y restablecimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa, contra la resolución No. 192 de mayo 22 de 1992 por medio de la cual se otorgó la licencia de urbanismo para el desarrollo del proyecto “Cedros del Norte”, siempre y cuando no se haya vencido el término de caducidad.

Solicitando a la autoridad judicial la declaratoria de nulidad en lo concerniente al artículo por medio del cual se ordena la cesión del 7% para la malla vial arterial, al considerarse contrario a las normas superiores, y con ello obtener el restablecimiento del derecho menoscabado por el Acuerdo 6 de 1990, en aras de garantizar el principio de legalidad, conforme a los argumentos esbozados en la sentencia de declaratoria de nulidad del Consejo de Estado.

Una vez el juez administrativo saque del ordenamiento jurídico el artículo que le ordenaba la cesión del 7% para la malla vial arterial, el propietario podrá solicitarle a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. que inicie la adquisición del predio de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y el artículo 399 del Código General del Proceso.

Referencias Bibliográficas

- Álzate Soto, W. A. (2019). Las áreas de cesiones urbanísticas obligatorias en el municipio de Marinilla. *[Artículo académico, Universidad de Antioquia]*. Repositorio Institucional. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/13576/1/AlzateWilman_2019_CesionesUrbanisticasMarinilla.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (7 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). (s.f). *Que son las Licencias Urbanísticas?* recursos.ccb.org.co: <https://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/5generalidades.html>
- Concejo de Bogotá, D.C. (8 de mayo de 1990). Acuerdo 6 de 1990. *por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540#:~:text=Por%20medio%20del%20presente%20Acuerdo,y%20de%20su%20Espacio%20P%C3%BAblico>.
- Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994). Ley 136 de 1994. *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial No. 41.377. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.12. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (13 de junio de 2003). Ley 810 de 2003. *Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 45.220. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0810_2003.html
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 47.956. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.htm

- Congreso de la República de Colombia. (30 de julio de 2020). Ley 2044 de 2020. *Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.391. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2044_2020.html
- Congreso de la República de Colombia. (14 de enero de 2021). Ley 2079 de 2021. *Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*. Diario Oficial No. 51.557. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2079_2021.html
- Consejo de Estado. (5 de julio de 2006). Radicación No. 25000232600019990048201 (21051). *Consejera Ponente. Ruth Stella Correa Palacio*. Sección Tercera. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21031&dt=S>
- Consejo de Estado. (4 de diciembre de 2006). Radicación No. 52001-23-31-000-1996-7632-01 (15351). *Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez*. Sección Tercera. https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e._no._15351_de_2006.aspx#/
- Consejo de Estado. (2 de abril de 2009). Radicación No. 2007-00036. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta.
- Consejo de Estado. (30 de agosto de 2011). Radicación No. 25000-23-24-000-1996-8166-01 (5595). *Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17177>
- Consejo de Estado. (25 de julio de 2011). Radicación No. 7600-12-33-000-1998-0020201 (19981). *Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa*. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_ae1d2f76c5ec0036e0430a0101510036
- Consejo de Estado. (9 de octubre de 2014). Radicación No. 19001-23-31-000-2000-03682-01(30459). *Consejera ponente: Stella Conto Díaz de Castillo*. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2016/11/19001-23-31-000-2000-03682-0130459.pdf>
- Consejo de Estado. (29 de abril de 2015). Radicación No. 25000-23-26-000-2002-00708-01 (29175). *Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth*. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

- [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2002-00708-01\(29175\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2002-00708-01(29175).pdf)
- Consejo de Estado. (26 de agosto de 2015). Radicación No. 63001-23-31-000-2001-1358-01 (30827). *Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón*,. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e._no._30827_de_2015.aspx#/
- Consejo de Estado. (22 de febrero de 2017). Radicación No. 25000-23-26-000-2017-00095-01 (38665). *Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera*. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_e72b2943dcfe4d40b66a77469dc49b94
- Corte Constitucional de Colombia. (29 de julio de 1993). Sentencia C-295. *Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz*. Sala plena. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-295-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (7 de septiembre de 2004). Sentencia C-864. *Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-864-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (7 de septiembre de 2004). Sentencia C-864. *Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería*. Sala plena. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-864-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de julio de 2013). Sentencia C-400. *Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla*. Sala plena. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-400-13.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (6 de mayo de 2008). Sentencia . *Caso Salvador Chiriboga vs Ecuador*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2022a). *¿Qué es una licencia urbanística?* minvivienda.gov.co: <https://www.minvivienda.gov.co/node/1349>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2022b). *Cesiones urbanísticas*. minvivienda.gov.co: <https://www.minvivienda.gov.co/node/49236>

- Morcillo Dosman, P. P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano : historia, normativa y gestión* /. Temis.
- Noguera Laborde, R. (1993). *Conflicto de leyes en el tiempo*. Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- Pinilla Pineda, J. F. (2023). *Las Cesiones Urbanísticas Obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance*. aciur.net: <https://aciur.net/wp-content/uploads/2023/04/las-cesiones-urbanisticas-obligatorias-pinilla-juan-felipe-documento.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1077 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Diario Oficial No.49.523. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62512>
- Rengifo Gardeazábal, M., Eslava, L., Correa Montoya, L., Florián Borbón, A., Morales de Setián Ravina, C. F., Bonilla, D., . . . Cancino, M. (2012). *La ciudad y el derecho : una introducción al derecho urbano contemporáneo* /. Universidad de los Andes, Temis.
- ST Sociedad de Tasación. (s.f.). *¿Qué es el urbanismo?* st-tasacion.es: <https://www.st-tasacion.es/es/herramientas/glosario/que-es-el-urbanismo.html>