

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN – Vías / CESIONES URBANÍSTICAS – Destinación / CESIONES URBANÍSTICAS PARA GENERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO – Fueron objeto de ampliación por la Ley 388 de 1997 / PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA BI LEX NON DISTINGUIT NEC NOS DISTINGUERE DEBEMUS – Aplicación / CESIONES AL ESPACIO PÚBLICO – Para la construcción del sistema vial

[D]e acuerdo con los precedentes de la Corte Suprema de Justicia, inicialmente, y luego de la Corte Constitucional, así como las sentencias de 1 de octubre de 2007 y de 31 de julio de 2014, las cesiones urbanísticas se ubican en un espectro más amplio, por lo que resulta completamente admisible que se destinen para equipamientos colectivos, zonas verdes, vías locales y en general«[...] todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo». El anterior argumento cobra fuerza, a partir de una interpretación del numeral 2° del artículo 13 de la Ley 388 de 1997 que dispone que el componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, concebido como el instrumento para la administración del desarrollo urbano y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, debe comprender, por lo menos, la localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión, entre otras, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras. La Sala, en aplicación del principio de interpretación jurídica *bi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, según el cual donde la ley no distingue no le es dable hacerlo al intérprete, no resulta admisible el planteamiento del recurrente quien afirma que las cesiones urbanísticas se deben destinar, exclusivamente, para vías locales, pues como se ha venido analizando el legislador previó indistintamente que las mismas se debían realizar para la infraestructura del sistema vial, sin incorporar ningún criterio de diferenciación. Resulta claro, entonces, que la evolución jurisprudencial en esta materia ha tomado distancia de una hermenéutica literal de la expresión vías locales para aceptar que las cesiones urbanísticas se ubican en un concepto más amplio, ello a partir de una interpretación sistemática y finalística de la norma. [...] En síntesis, el aparte demandado del artículo 205 del Acuerdo 62 de 1999 que dispone que son áreas de cesión pública las requeridas para vías públicas, tanto vehiculares como peatonales, que permitan la vinculación plena del bien inmueble a la malla vial y que hagan posible la continuidad del desarrollo vial del municipio, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico pues: (i) se impone como una carga a los propietarios que pretendan obtener una licencia de urbanización, por lo que no se extiende a todos los terrenos y, (ii) la cesión urbanística puede destinarse para la conformación de la malla vial y no de manera exclusiva a vías locales, pues como quedó visto, el correcto entendimiento de la norma debe llevar a considerar que las mismas no están limitadas a una única destinación sino que se ubican dentro de un espectro más amplio, con el fin de contribuir en la generación del espacio público, lograr un desarrollo ordenado del territorio y permitir la continuidad del trazado vial existente con el entorno de la ciudad.

CESIONES URBANÍSTICAS OBLIGATORIAS – Evolución jurisprudencial / JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO – Análisis desde la sentencia de 16 de octubre de 1992 / CESIONES URBANÍSTICAS – Carácter obligatorio / CESIONES URBANÍSTICAS PARA GENERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO – Fueron objeto de ampliación por la Ley 388 de 1997 / CESIÓN OBLIGATORIA – Obedecen a un proceso de urbanización / CESIÓN OBLIGATORIA – No comporta una expropiación sin indemnización / CESIONES URBANÍSTICAS - Reglas

[L]a Sala considera relevante señalar lo siguiente: (i) El artículo 82 de la Constitución Política señala que corresponde a las entidades públicas velar por la integridad del espacio público y su destinación común. El mandato superior

habilita la imposición de cargas urbanísticas como mecanismo necesario para obtener la colaboración de los particulares en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y en la integración del espacio público. (ii) Las cesiones urbanísticas son concebidas como la contraprestación que reciben las entidades territoriales a cargo de los propietarios por la plusvalía que generan las diferentes actuaciones urbanísticas y que, dada su naturaleza, están llamadas a integrar el patrimonio del municipio, quien puede darle el destino a vías equipamientos colectivo, espacio público vías y en general «[...] todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo». (iii) Las cesiones urbanísticas encuentran su justificación en diversos preceptos que integran la Carta Política de 1991, como el mandato constitucional que reivindica la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58 del Estatuto Superior), el que reconoce la intervención del Estado en la economía con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del ambiente sano (artículo 334 ejusdem), y la facultad otorgada a las entidades públicas para participar en la plusvalía que genere su acción urbanística y para regular la utilización del uso del suelo en defensa del interés común (artículo 82 ibidem). (iv) Como tales, son bienes que entran a formar parte del patrimonio del Estado, con ocasión de la actividad urbanística y que contribuyen a la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. (v) Esta figura tiene como propósito la ordenación del territorio y el crecimiento armónico de las ciudades. En definitiva, se trata de «[...] las porciones de terreno que tienen la obligación de ceder los promotores de las actuaciones urbanísticas» que tiene como propósito permitir la compensación a la colectividad por el desarrollo de diferentes proyectos urbanísticos de carácter particular, por haber generado un impacto urbanístico y ambiental en el proceso de urbanización. Las cesiones así entendidas concretizan el reparto equitativo de las cargas y beneficios, de esta manera, unas cesiones beneficiarán de manera directa a la comunidad (cargas locales), mientras que otras, favorecerán a la ciudad o al municipio (cargas generales). (vi) Las cesiones urbanísticas no equivalen a una expropiación sin indemnización, dado que constituyen una contraprestación a favor del Estado con cargo a los propietarios de los predios con fines urbanísticos y que puede exigir el Estado en virtud de la facultad que deparó el constituyente de 1991, para dictar normas para participar en la plusvalía que genere su acción urbanística y regular la utilización del uso del suelo en defensa del interés común (artículo 82 del Estatuto Superior). (vii) Finalmente, las cesiones urbanísticas deben ser impuestas a los propietarios que pretendan obtener la licencia de urbanización, por lo se entiende que aquella persona que no urbaniza no puede asumir dicha carga, pues en este último evento se correría el grave riesgo de afectar el núcleo esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 58 de la Constitución Política.

CESIONES OBLIGATORIAS EN LA MODALIDAD VIAL Y AFECTACIÓN DE INMUEBLES PARA LA CONSTRUCCIÓN VIAL – Diferencias

[S]i bien tanto las cesiones urbanísticas como las afectaciones constituyen modalidades de intervención del Estado en la propiedad privada, son instituciones sustancialmente diferentes. En efecto, las primeras «[...] constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios» que, como tal, no pueden ser concebidas como una expropiación sin indemnización ni asemejarse a tributos o rentas de ninguna naturaleza. Por su parte, la afectación constituye un paso previo de la expropiación y un proceso oneroso que le permite a la «[a]dministración dirigir finalísticamente el ejercicio del derecho de propiedad para el cumplimiento del interés general manteniendo la propiedad privada» y para ello, el ordenamiento jurídico previó el reconocimiento de medidas compensatorias como consecuencia de la limitación al derecho de propiedad. La norma objeto de análisis que prevé la figura de las cesiones urbanísticas no puede analizarse

desde la égida del inciso segundo del artículo 37 de la Ley 388 de 1997 que regula las afectaciones, dado que persiguen propósitos y finalidades diferentes. Las primeras -cesiones urbanísticas- constituyen una herramienta encaminada a la ordenación del territorio y que se exige como requisito para obtener una licencia, en cambio las segundas -las afectaciones- constituyen un proceso oneroso de la administración que limita o impide la obtención de licencias de urbanización, de construcción o de funcionamiento por causa de una obra pública.

DERECHO A LA PROPIEDAD - Limitaciones en virtud del interés general / AFECTACIONES POR OBRA PÚBLICA – Es una etapa previa a la expropiación administrativa / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[L]a afectación (i) tiene una vigencia de tres (3) años prorrogables por otros tres (3) años más, hasta llegar a un máximo de seis (6), pero tratándose de vías públicas puede durar hasta nueve (9) años; (ii) la decisión de afectación debe notificarse personalmente al propietario del predio, (iii) se debe inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, (iv) la afectación queda sin efecto, de pleno derecho, si el bien inmueble no fue adquirido por la entidad pública, durante su vigencia, (v) el registrador debe cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona y, (vi) la imposición de la afectación da lugar a la suscripción de un contrato con el propietario afectado, en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación con ocasión de la limitación del derecho a la propiedad, los cuales deben ser tasados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o entidad que cumpla sus funciones. La afectación al interés general constituye el primer paso antes de la adquisición de un bien inmueble por enajenación voluntaria o expropiación y, como tal, es una limitación del derecho de propiedad dado que impide, durante el término de su vigencia, el otorgamiento de las licencias urbanísticas. Esta Corporación en sentencia de 9 de mayo de 2012, hizo énfasis en que la afectación al interés general constituye una medida de intervención del Estado en la propiedad privada. La afectación se convierte, en definitiva, en una etapa previa a la expropiación administrativa.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN – VÍAS / CESIONES URBANÍSTICAS – Porción o porcentaje / FACULTAD DEL CONCEJO MUNICIPAL – Para establecer la porción o porcentajes de las áreas a ceder / PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE LAS CARGAS PÚBLICAS / PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA URBANÍSTICA

[L]a Sala considera que el argumento planteado por el recurrente carece de vocación de prosperidad, pues si bien el Acuerdo 62 de 1999 no fijó el porcentaje numérico de la cesión sí previó los criterios que deben tenerse en cuenta para ello. Posteriormente y, de cara a regular dicho aspecto, se han expedido una serie de normas como el Acuerdo 023 de 2000, inicialmente, y luego el Decreto 0592 de 11 de junio de 2003, pues como bien lo indicó el a quo, la complejidad propia de los componentes urbanos convierte en imposible que una sola norma agote todos los temas a regular.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Componentes / CARGAS URBANÍSTICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL

[E]xisten cargas generales y locales. Las cargas generales, según la Ley 388 de 1997 son las correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices principales de servicios públicos, las cuales se deben distribuir entre todos los propietarios del suelo de toda el área beneficiaria de la misma y deben ser financiadas a través de tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro medio que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones urbanísticas. Las cargas locales son las que se distribuyen a nivel de una Unidad Actuación Urbanística, entendida como el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente

delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos. Las cargas correspondientes que son objeto de reparto entre los propietarios de los bienes inmuebles de una actuación urbanística mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios comprende: (i) la cesión del suelo, (ii) la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos y, (iii) las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios. La urbanización, en los términos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín adoptado por el Acuerdo 62 de 1999 es el proceso mediante el cual se realizan obras de urbanismo con el fin de lograr su vinculación a la malla vial, a través de la dotación de servicios, de infraestructura vial y de áreas libres, comunales, recreativas y habilitado para los desarrollos constructivos. La urbanización así entendida se refiere a la parcelación de uno o más predios y a la construcción en uno o más de ellos de un conjunto habitacional o residencial con su infraestructura. Por todo lo expuesto, se colige que los interesados en adelantar un proyecto urbanístico deben obtener la respectiva licencia de urbanismo y asumen unas cargas urbanísticas, entre ellas se encuentra aquella que obliga a articular el proyecto urbanístico con la red vial existente para garantizar la adecuada accesibilidad, funcionalidad y operatividad del mismo con el entorno de la ciudad y su articulación con la infraestructura vial existente.

OBLIGACIONES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL – A cargo de la Nación, los departamentos y municipios

En materia de responsabilidades sobre la infraestructura de transporte, existe una competencia compartida entre la Nación y las entidades territoriales para la construcción, conservación y planeación de cada uno de los componentes de su propiedad (artículos 19 y 29 ibídem) [Ley 105 de 1993]. Concordante con lo anterior, la Ley 715 de 2001 asignó a los municipios, la competencia, directa o indirecta, con recursos del Sistema General de Participaciones y otros recursos, para promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y, de manera especial, el artículo 76.4.1, en materia de transporte, le asignó la función para construir y conservar la infraestructura vial, las vías urbanas suburbanas, veredales y aquellas que son de propiedad del municipio, así como las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre que sean de su propiedad o cuando le sean transferidos directa o indirectamente. En todo caso, las vías que forman parte de las carreteras nacionales siguen a cargo de la Nación. [...] De acuerdo con el marco normativo analizado, resulta claro que las entidades territoriales y, de manera especial, los municipios tienen la obligación de construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean de propiedad del municipio, disponiendo para tales efectos de los recursos del Sistema General de Participaciones u otros recursos. En este sentido, una cosa es la competencia en cabeza de los entes municipales para construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean de propiedad del municipio, y otra diferente, son las cargas urbanísticas que asumen los propietarios de los bienes inmuebles para articular el proyecto urbanístico con la red vial existente y lograr su articulación con el entorno de la ciudad.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 13 NUMERAL 2 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 37 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 38 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 39 / LEY 9 DE 1989 – ARTÍCULO 5 / LEY 105 DE 1993 – ARTÍCULO 11 / / LEY 105 DE 1993 – ARTÍCULO 16 / / LEY 105 DE 1993 – ARTÍCULO 17

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 62 DE 1999 (30 de diciembre) CONCEJO DE MEDELLÍN – ARTÍCULO 189 (No anulado) / ACUERDO 62 DE 1999 (30 de diciembre) CONCEJO DE MEDELLÍN – ARTÍCULO 190 (No anulado) / ACUERDO 62 DE 1999 (30 de diciembre) CONCEJO DE MEDELLÍN – ARTÍCULO 205 INCISO 2 (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 05001-23-31-000-2002-02031-01

Actor: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS

Acción: NULIDAD

Tema: ESTUDIO DE LEGALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 189, 190 Y EL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 205 DEL ACUERDO 62 DE 1999 «POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN». CESIONES URBANÍSTICAS

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia de 27 de agosto de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia denegó las pretensiones de la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo presentó el ciudadano José Vicente Blanco Restrepo, en nombre propio, para efectos de que esta jurisdicción declare la nulidad de los artículos 189, 190 y el inciso segundo del artículo 205 del Acuerdo 62 de 1999 *«Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín»*, expedido por el concejo municipal de Medellín.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

I.1.1.- Las pretensiones

1. El ciudadano José Vicente Blanco Restrepo, actuando en nombre propio, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso

Administrativo presentó escrito de demanda¹ ante esta jurisdicción con el fin de que se hiciera la siguiente declaración:

[...] Que se declare la nulidad de los artículos 189, 190 y el inciso segundo (que se resalta y subraya) del artículo 205 del acuerdo 62 de 1999 por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial de Medellín, por estar viciados de nulidad por las razones expuestas en el capítulo correspondiente al concepto de violación, cuyo contenido textual es el siguiente [...]

I.1.2.- Los hechos que sustentan la demanda

2. Los hechos que sirven de sustento a la demanda se encuentran asociados, por un lado, a la expedición del Acuerdo 62 de 1999 «*Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*» y, por otro lado, a su publicación en la Gaceta Oficial Núm. 1158 de 30 de diciembre de 1999.

I.1.3.- Fundamentos de derecho y concepto de la violación

(i).- De la violación del artículo 58 de la Constitución Nacional y de las normas concordantes a él que regulan el derecho de propiedad (artículos 333 y 150 numeral 21 de la Constitución

3. Hizo énfasis en que la función social de la propiedad privada que atribuyó el constituyente de 1991 se debe armonizar con la prohibición de expropiación sin indemnización previa, de tal manera que no resulta admisible que a través de leyes o actos administrativos se impongan restricciones a la propiedad hasta el punto de afectar el núcleo esencial de ese derecho.

4. Afirmó que las normas demandadas imponen la obligación de ceder fajas de terreno a favor del ente municipal, para la construcción de cualquier clase de vías, sean autopistas, arteriales, colectoras por mencionar algunas, sin tener en cuenta aspectos relacionados como la proporción que debe existir entre la porción de terreno a ceder con la del lote a urbanizar y el costo de la vía. A juicio del actor, con ello se corre el grave riesgo de afectar el núcleo esencial del derecho de dominio y de privar a los propietarios de la posibilidad de usar y disfrutar de su bien.

¹ Folios 10 a 32 del cuaderno principal. A folios 35 a 38 obra escrito de adición de la demanda.

5. Con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aseveró que las obligaciones que se imponen a los propietarios de los terrenos no pueden ser tan gravosas al punto que lleguen a coartar, de manera irracional, el derecho de propiedad *«[...] en la medida en que las cargas impuestas sobre un terreno impidan que su propietario pueda aprovechar económicamente su propiedad y extraer de ella su utilidad económica»* por lo que *«la medida restrictiva deviene entonces en inconstitucional, ilegal y abusiva pues en últimas termina siendo un mecanismo confiscatorio de la propiedad y en una forma de apropiarse de la propiedad particular sin garantizar el reconocimiento de la debida compensación económica»*.

(ii).- De la violación a las normas contenidas en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 que reglamentan las cesiones gratuitas y que establecen el equilibrio ante las cargas públicas

6. Manifestó que, según los artículos 2° y 7° de la Ley 9ª de 1989, la cesión obligatoria está prevista en la ley para vías, zonas verdes y servicios comunales y no para cualquier tipo de vías.

7. Adujo que, en igual sentido, el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 distinguió el tratamiento que se le debe dar a las vías locales por un lado, y las vías de carácter urbano o metropolitano, de otro lado, permitiendo que las primeras quedaran sometidas al tratamiento de la cesión obligatoria mientras que las segundas, al régimen de la afectación.

8. Explicó que la razón de ser de dicha distinción estriba en el hecho de que *«[...] a los particulares no se les pueden imponer unas cargas excepcionales y superiores a las exigidas al resto de la comunidad, ni exigir un sacrificio a su patrimonio económico para beneficiar a la comunidad en general, cuando las normas de planeación exigen de manera expresan (sic) que en desarrollo del principio de igualdad los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados»*.

9. Por tal razón, precisó que un Municipio sólo puede exigir la cesión gratuita cuando se trata de vías locales, de tal suerte que no resulta posible reclamar dicho mecanismo de manera indiscriminada sin tener en cuenta la naturaleza de la vía proyectada. De esta manera, si la construcción de una vía repercute en un beneficio para un amplio sector de la comunidad, sea nacional departamental,

metropolitana o urbana, resulta apenas lógico que los costos deben repartirse entre todos los propietarios por ser los beneficiados con la construcción de la obra.

10. Así, entendió que era razonable que la carga de construir y ceder las vías locales deba ser asumidas por el urbanizador, pero a *contrario sensu*, afirmó que para aquellas vías que no benefician directa y exclusivamente a la urbanización proyectada, esta debía ser arrogada por los beneficiarios a través de los mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997, a saber: i) las unidades de actuación, (ii) la compensación, (iii) la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, (iv) las contribuciones de valorización, (v) la plusvalía y, (vi) el impuesto predial, por mencionar algunas.

11. Luego de citar los artículos 37 y 38 de la Ley 388 de 1997, manifestó que los municipios deben respetar el principio de distribución de las cargas públicas como una manifestación del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta Política. Explicó que a la luz de dicho principio resulta ilícito imponer la obligación de ceder gratuitamente una faja de terreno para la construcción de una vía regional, arterial o troncal, pues con dicha obra se está beneficiando la comunidad en general, motivo por el cual, en estos últimos eventos el costo lo debe asumir la entidad territorial que representa a la comunidad beneficiada.

12. Puntualizó que, a pesar de que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 9 de noviembre de 1989, expresó que era constitucional que la ley permitiera que los municipios puedan establecer mecanismos de cesión obligatoria gratuita, de manera alguna autorizó a los entes territoriales para reemplazar los mecanismos de compra de bienes y de expropiación previstos en la Ley 9ª de 1989 y, sustituirlos por el mecanismo de cesión obligatoria y gratuita de los bienes que se requieran para la construcción de la infraestructura vial.

13. Manifestó, igualmente, que al interior de esta Corporación se ha desarrollado una línea jurisprudencial clara, en el sentido de señalar que resulta inconstitucional la exigencia que hagan los municipios de ceder gratuitamente fajas de terreno para la construcción de obras diferentes a las vías, zonas verdes y servicios comunales de la urbanización que se proyecta, por lo que, aseveró, que estatuir dicha obligación para la realización de vías arterias del Plan Vial constituye una expropiación sin indemnización ya que en últimas, la administración está haciendo uso de su poder coactivo frente al particular, sin que exista compensación.

14. Por todo ello, afirmó que resultaba evidente la ilegalidad de los preceptos acusados, pues con ellos no sólo se está exigiendo la cesión gratuita y obligatoria

para vías públicas comunales de la urbanización que se proyecta, sino también para todo tipo de vías, como las arteriales, regionales y troncales, sin que se establezca, además, un límite razonable en cuanto a la proporción de la franja de terreno afectada y el lote sobre el cual se ubica.

(iii).- Del desconocimiento del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y 19 de la Ley 105 de 1993²

15. Apreció que las disposiciones acusadas desconocen lo dispuesto en el numeral 4.1. del artículo 76. de la Ley 715 de 2001 que de manera clara señala que es deber de los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones y otros recursos, construir la infraestructura para el transporte urbano, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean de propiedad del municipio así como planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

16. Aseguró que dicha norma lleva implícita la prohibición que tienen los municipios de trasladar a los particulares la carga de construir la infraestructura vial, lo cual se encuentra en consonancia con el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 que confiere autorización a los municipios para imponer cesiones gratuitas con destino exclusivo a las vías locales, es decir, las vías internas de la urbanización o las vías de servicio que permiten conectar el inmueble a la malla vial urbana.

17. Reiteró que, de la lectura del inciso segundo del artículo 37 de la Ley 388 de 1997, en consonancia con el numeral 4.1 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, se desprende la habilitación legal para que los municipios puedan establecer las afectaciones para construcción de infraestructura vial pero no, para trasladar dicha obligación a los particulares.

18. Finalmente y, en el mismo sentido, observó que el artículo 19 de la Ley 105 de 1993 ratifica que es obligación de los entes territoriales y de la Nación, la construcción y conservación de los componentes de la infraestructura vial.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

19. El Municipio de Medellín, por conducto de apoderado judicial, presentó escrito de contestación de la demanda³ para lo cual formuló los siguientes argumentos de oposición:

² La Sala advierte que, el cargo de nulidad por desconocimiento del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, fue invocado en el escrito de adición de la demanda visible a folios 35 a 38 del cuaderno principal.

II.1.- Oposición conjunta a los cargos relativos a «Violación del artículo 58 de la Constitución Nacional y de las normas concordantes a él que regulan el derecho de propiedad (artículos 333 y 150 numeral 21 de la Constitución)» y «Violación a las normas contenidas en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997 que reglamentan las cesiones gratuitas y que establecen el equilibrio ante las cargas públicas»

20. De manera preliminar, precisó que las normas demandadas debían ser analizadas de forma complementaria con el Decreto 0592 de 2003, expedido en cumplimiento de las facultades *pro tempore* otorgadas por el Acuerdo 46 de 2002, el cual estableció los porcentajes máximos de cesión de inmuebles destinados al uso de vías públicas previendo, para tales efectos, que sería obligatorio ceder a título gratuito a nombre del municipio de Medellín hasta el 30% del área bruta del área requerida para proyectos viales aprobados por el municipio de Medellín⁴.

21. De entrada, explicó que dependiendo de la jerarquía de la vía y de si se requiere o no para acceder al bien inmueble, las obligaciones viales pueden tener las siguientes modalidades: i) cesión de fajas y construcción de vías; (ii) cesión de fajas requeridas sin necesidad de construcción y; (iii) respeto del lineamiento de las vías dejando sin construcción de edificaciones la faja requerida para la futura vía.

22. Sostuvo que, inicialmente, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 9 de septiembre de 1989 y, luego la Corte Constitucional, en sentencia C- 295 de 1993, declararon la constitucionalidad de las normas contenidas en el numeral 1° del artículo 2° de la Ley 9ª de 1989 que reconocían las cesiones obligatorias gratuitas, al considerar que constituían una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos como resultado de la actuación urbanística y que estas tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el

³ Folios 39 a 61 del cuaderno principal. El escrito de adición aparece visible a folios 109 a 112 del cuaderno principal.

⁴ Preciso que la construcción de las vías en la ciudad de Medellín se realiza bajo diferentes modalidades, diferenciando dos hipótesis. La primera de ellas, cuando un predio pertenece al municipio de Medellín y, la segunda, cuando pertenece a un particular. Frente al primer supuesto, explicó, en líneas generales, que cuando un predio pertenece al municipio se debe dar cumplimiento al trámite previsto en la Ley 388 de 1997 sobre adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación judicial o expropiación administrativa, reconociéndose el valor comercial del bien. En relación con el segundo supuesto, afirmó que si sobre un predio de propiedad particular se pretende adelantar un proceso de urbanización surge la obligación del urbanizador de vincular al predio a la malla urbana y vial de la ciudad y de permitir una adecuada accesibilidad vehicular al inmueble, para lo cual debe cumplir con las obligaciones urbanísticas previstas en las normas que rigen la materia, incluyendo, claro está, las cesiones obligatorias gratuitas de suelo para vías, zonas verdes y equipamientos.

crecimiento armónico de las ciudades con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no solo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano». Además, se indicó que dicho mecanismo encuentra su justificación en el mandato constitucional previsto en el artículo 58 de la Constitución Política que reconoce la función social del derecho a la propiedad.

23. Así mismo, precisó que el Alto Tribunal Constitucional en la sentencia de constitucionalidad C- 495 de 1999, determinó la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 388 de 1997 que reconoce las cesiones urbanísticas gratuitas, reiterando la naturaleza jurídica de las mismas como una contraprestación de los propietarios de los inmuebles por la plusvalía que generan las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios y que, como tales, no podían asimilarse a los tributos ni a las rentas de otro orden.

24. Con apoyo en las normas que regulan esta materia que se encuentran contenidas en la Ley 388 de 1997, concretamente los artículos 8°, 13, 15, 37, 41 a 47, destacó lo siguiente:

(i) En primer lugar, que la función pública del ordenamiento del territorio se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales o municipales, incluyendo en las acciones urbanísticas, la definición de las cesiones urbanísticas;

(ii) En segundo lugar, que los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios deben incorporar un componente urbano en donde se debe incluir la localización y el dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión así como el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras;

(iii) En tercer lugar, que las reglamentaciones municipales deben determinar, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de los bienes inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general;

(iv) En cuarto lugar, la Ley 388 de 1997 establece, de forma general, los elementos mínimos que deben incluir los Planes de Ordenamiento Territorial y en ella se señala que los municipios, en ejercicio de su autonomía, pueden determinar las especificaciones de la obligación y;

(v) Finalmente, que no existe ninguna norma de carácter nacional que determine cuál es el área máxima que debe ser cedida para el uso de vías, ni los parámetros mínimos o máximos que deben ser tenidos en cuenta al exigir las cesiones urbanísticas gratuitas, ergo, corresponde a los municipios reglamentar el tema.

25. En definitiva, concluyó que las normas demandadas fueron expedidas de conformidad con las normas que regulan las obligaciones urbanísticas viales y las cesiones gratuitas obligatorias, en especial, la Ley 388 de 1997, pues «[...] *constituyen 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 el artículo 82 ibidem que faculta a las entidades públicas para “regular la utilización del suelo” “en defensa del interés común”*».

(ii).- Oposición al cargo relativo al «Desconocimiento del artículo 76 de la Ley 715 de 2001⁵»

26. Sostuvo que, de la lectura del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, no era posible derivar la prohibición de que otras personas o entidades diferentes al municipio asuman la obligación de contribuir con la infraestructura vial o que se pueda exigir, a quienes pretenden urbanizar un bien inmueble, el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que permitan vincular adecuadamente el predio a la malla vial.

27. Explicó, además, que la citada norma señala que corresponde al municipio construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredas y aquellas que sean de propiedad del municipio, y aclaró que las áreas a ceder no son propiedad del municipio pues estas se adquieren cuando efectivamente se ha efectuado la cesión urbanística por parte del urbanizador.

28. Agregó que «[...] *se contradice el demandante cuando por un lado dice que de conformidad con la Ley 715 de 2001 el artículo 76 sólo compete al municipio la construcción de las vías urbanas y a renglón seguido reconoce que el artículo 37*

⁵ Según se analiza a folios 109 a 111 contentivo del escrito de adición a la contestación a la demanda.

de la ley 388 establece la posibilidad de exigir la cesión de vías con destino a las vías locales».

29. Puso de presente que el demandante realiza una lectura aislada del artículo 37 de la Ley 388 de 1997, habida cuenta que interpreta que las vías locales son solo aquellas vías internas o vías de servicio, cuando lo cierto es que, independientemente de la característica de una u otra vía, estas tienen importancia local y se requieren para conectar adecuadamente cualquier predio con la malla vial municipal.

30. Finalmente, advirtió que la correcta interpretación del artículo 15 (sic) de la Ley 105 de 1993 no se desprende, de ninguna manera, una prohibición para exigir cesiones obligatorias gratuitas con el objeto de ser destinadas a vías.

III.- LA SENTENCIA IMPUGNADA

31. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia de 27 de agosto de 2013⁶, denegó las pretensiones de la demanda, con apoyo en los siguientes argumentos:

32. De entrada, el juzgador de primera instancia se ocupó de establecer si era procedente el análisis de legalidad de los preceptos censurados y, con ese fin trajo a colación la jurisprudencia de esta Corporación para destacar que, a pesar de que los artículos demandados fueron modificados e incluso, el artículo 190 derogado, ello no impedía que entrara a efectuar el análisis de legalidad de las disposiciones demandadas por los efectos que estas normas pudieron tener durante su vigencia.

33. Fijó su atención en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, del cual consideró que se desprende de manera clara la intención del legislador de regular la figura de las cesiones gratuitas que deben ser realizadas por los propietarios de los inmuebles con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, disponiendo de paso, que la autoridad territorial debe especificar, en caso de que hubieren, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano.

34. Con respaldo en los antecedentes de esta Corporación comentó las distintas posiciones jurisprudenciales existentes frente a la naturaleza de las cesiones

⁶ Folios 330 a 340 del cuaderno principal.

obligatorias. Precisó, por una parte, que inicialmente, se reconoció que las cesiones gratuitas constituían verdaderas expropiaciones administrativas sin indemnización y, por tanto, eran inconstitucionales. No obstante ello y, de cara a la función social que la Carta Política de 1991 le atribuyó a la propiedad privada, esa tesis se moderó, en el sentido de considerar que, siempre que se recibiera una contraprestación por parte del ente territorial, era posible exigir al administrado un sacrificio parcial de su derecho en beneficio del interés general, el cual se vería reflejado en la existencia de vías y zonas de uso público.

35. Relató que, fue así como la Corte Suprema de Justicia en providencia de 9 de noviembre de 1989, declaró la exequibilidad de los artículos 2° y 22 de la Ley 9ª de 1989. Luego el Consejo de Estado, a partir de dicho derrotero jurisprudencial, ha reconocido que las cesiones obligatorias y gratuitas sólo proceden cuando se trate de terrenos que se pretenden urbanizar, no pudiendo, entonces, aplicarse para vías que se vayan a construir por valorización; pues lo que existe en estos eventos es una especie de contraprestación.

36. En tal orden, aseveró que las obligaciones impuestas a los ciudadanos en los actos acusados resultan acordes con el ordenamiento jurídico dado que *«[...] no devienen en injustificadas. Por el contrario, ellas constituyen una retribución en tanto deben obtener del ente los respectivos permisos de urbanización»*.

37. Pasó a refutar el argumento consistente en la supuesta liberalidad de las normas acusadas dado, que en sentir del actor, el concejo municipal no estableció criterio alguno para establecer los porcentajes a ceder. Para tal efecto, el tribunal aclaró que si bien *«[...] la norma de autorización no estableció límites en torno a dichos porcentajes»*, lo cierto era que *«el marco para la determinación, lo serían, el principio de proporcionalidad y el de razonabilidad, en virtud de los cuales, no podrá fijarse en cabeza de los propietarios que pretendan construir, una obligación que desequilibre las cargas públicas, haciendo su situación más onerosa frente al ejercicio de su derecho a la propiedad privada»*.

38. En armonía con lo antes expuesto, estimó que como la Ley 388 de 1997 no delimitó porcentajes en materia de cesión, la administración se encontraba habilitada para su determinación en ejercicio de sus facultades discrecionales. Sobre este aspecto particular, sostuvo que el hecho de que la administración no lo hiciera en el acto demandado no significa que se haya dejado dicho aspecto sin regular, en tanto que el concejo municipal expidió posteriormente el Acuerdo 023 de 2000, con el propósito de fijar los criterios para la determinación de cesiones y obligaciones urbanísticas, actuación que, asevera, resulta *«[...] natural y*

entendible en materia de reglamentación, habida cuenta que la complejidad de los componentes urbanos en un documento de planeación y estructuración del uso del suelo hace imposible que una única norma agote todos los aspectos a regular, y en esa medida, siempre será necesario la expedición de dispositivos que permitan contemplar la mayor cantidad de aspectos que sean posibles».

39. Así las cosas, concluyó que las pretensiones formuladas en la demanda carecían de vocación de prosperidad pues «[...] *no se desconocieron esa finalidad que legal y jurisprudencialmente se ha avalado respecto de las cesiones obligatorias gratuitas, esto es, que con ellas se procure retribuir una prestación otorgada a quien pretende construir en el predio, ni ii) establecieron una facultad arbitraria, pues los criterios para determinar los porcentajes de cesión fueron posteriormente delimitados y en todo caso, no era necesario que se fijaran en el Acuerdo demandado; son ajustados a Derecho y en ese orden de ideas, no pueden ser anulados».*

IV.- EL RECURSO DE APELACIÓN

40. La parte demandante, inconforme con la decisión del Tribunal de primera instancia presentó recurso de apelación⁷. Las razones de su disenso se resumen de la siguiente manera;

(i) De la indebida interpretación del artículo 37 de la Ley 388 de 1997: las cesiones gratuitas solo pueden estar destinadas para vías de carácter local

41. Tras recordar el tenor literal del 37 de la Ley 388 de 1997, manifiesta que la ley autorizó la cesión gratuita únicamente para las vías de carácter local, pues tratándose de vías de carácter urbano o metropolitano, el régimen que debe imperar es el de la afectación.

42. Añade que el juzgador de primera instancia no le dio el alcance interpretativo adecuado al inciso segundo del artículo 37 de la Ley 388 de 1997 el cual, contrario a lo expuesto por el Tribunal, incorpora una referencia de fondo y fundamental, no de paso, dado que en ella el legislador diferenció el tratamiento al que las entidades territoriales deben someter los proyectos así: si se trata de vías locales cabe la figura de la cesión gratuita, pero tratándose de vías de carácter urbano o metropolitano, el régimen que debe imperar es el de la afectación.

⁷ Folios 342 a 346 del cuaderno principal.

43. Pasa a referirse al concepto de la afectación, el cual define como un paso anterior a la compra o a la expropiación mediante el cual la administración reserva determinado lote para la ejecución de un futuro proyecto urbanístico, de tal manera que *«[...] si no se afecta formalmente, el inmueble puede ser utilizado libremente por el propietario, sin restricción alguna. Esto significa que los inmuebles requeridos para vías urbanas o metropolitanas tendrán que ser comprados o expropiados, previa la respectiva afectación que se impondrá si el proyecto no es de ejecución inmediata»*.

44. Afincado en la doctrina española, puntualiza que la distinción prevista por el legislador entre vías locales y las vías urbanas o metropolitanas pretende garantizar el adecuado reparto de las cargas públicas reconocido en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, pues *«[...] si las vías de carácter urbano o metropolitana (lo que en España se denominan vías del sistema general), benefician a toda la comunidad en general, la financiación de las mismas debe estar a cargo de toda la comunidad y no sólo de una persona»*.

(ii) Las cesiones gratuitas fueron fijadas sin respetar el principio de proporcionalidad y razonabilidad

45. Adujo que el concejo fijó, en los preceptos acusados, la cesión gratuita de terrenos para construir vías públicas, sin respetar ningún límite de razonabilidad o proporcionalidad, como quiera que no estableció los parámetros para establecer la proporción del área a ceder ni el tipo de vía frente a la cual se haría exigible la cesión gratuita.

46. Con todo ello, afirma que *«[...] cuando se impone la obligación de cesión gratuita de manera indiscriminada, sin tener en cuenta la normatividad vigente y sin tener en consideración el principio de la distribución de las cargas públicas, se tiene que llegar necesariamente a la conclusión de que la norma demandada es ilegal y como tal debe ser declarada nula»*.

47. Considera que la aceptación realizada por el a quo a cerca de la existencia de una norma posterior al acto acusado, según la cual, el concejo municipal introdujo criterios para racionalizar las cargas urbanísticas impuestas por la norma demandada ratifica la ilegalidad de los preceptos demandados y, ello de ninguna manera permite sanear la ilegalidad de las normas demandadas.

(ii) Del desconocimiento de la Ley 715 de 2001: las normas demandadas trasladan a los propietarios de los terrenos las obligaciones en materia de infraestructura vial de manera indiscriminada

48. Finalmente y, de cara a controvertir el fallo impugnado, considera que la sentencia se equivocó una vez más, pues desconoció el alcance de las normas contenidas en la Ley 715 de 2001, la cuales imponen a los municipios la carga de desarrollar la infraestructura vial que, asegura, fue trasladada a los urbanizadores de manera indiscriminada con los preceptos demandados, a pesar de que la misma Ley 388 de 1997 sólo permite que ella se imponga para vías locales.

V. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

49. El magistrado conductor de la primera instancia, mediante auto de 9 de octubre de 2013⁸, concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación presentado oportunamente por la parte demandante.

50. Repartido el proceso entre los despachos que integran la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto de 30 de octubre de 2014⁹ se admitió el recurso de apelación y, en providencia de 6 de julio de 2015¹⁰, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

51. Realizadas las notificaciones correspondientes a la parte demandante, demandada y al agente del Ministerio Público, se presentaron las siguientes intervenciones que se sintetizarán a continuación:

52. La **parte demandante** reiteró, en esencia, los argumentos planteados en el recurso de apelación en el sentido de afirmar que (i) los preceptos demandados desconocen el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, dado que no fija los límites para establecer la proporción del área que se debe señalar ni el tipo de vías frente a la cual se debe hacer la cesión gratuita, (ii) la citada ley previó un tratamiento diferencial, distinguiendo entre las vías locales y las urbanas o metropolitanas con el propósito de garantizar el adecuado reparto de las cargas públicas.

53. El **Municipio de Medellín**, se opuso a la prosperidad de los argumentos de alzada y, manifestó que el Acuerdo 62 de 1999 se encuentra ajustado a derecho reiterando los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda y a lo

⁸ Folio 397 del cuaderno principal.

⁹ Folio 4 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁰ Folio 7 del cuaderno del Consejo de Estado.

largo del proceso, consistentes en que (i) las normas demandadas deben ser analizadas conjuntamente con las disposiciones del mismo Acuerdo 62 de 1999 y las demás normas que lo complementan o modifican; (ii) no existe ninguna prohibición de orden legal para que los particulares o entidades diferentes al municipio tengan la obligación de contribuir con la infraestructura vial ni tampoco que se pueda exigir, a quienes pretendan urbanizar un inmueble, el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que permitan vincular adecuadamente el predio a la malla urbana y, (iii) cualquiera que sea la característica de una vía esta tiene una importancia local y se requiere para conectar adecuadamente cualquier predio con la malla vial.

54. El agente del Ministerio Público, en esta oportunidad procesal, guardó silencio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VI.1.- Competencia

55. La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del CCA¹¹ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

VI.2.- Los preceptos acusados de ilegalidad

56. Los preceptos demandados son los artículos 189, 190 y el inciso segundo del artículo 205 del Acuerdo 62 de 1999 *«Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín»*, expedido por el concejo municipal de Medellín, normas del siguiente tenor literal (se destaca el inciso segundo del artículo 205):

[...] ACUERDO MUNICIPAL 62 DE 1999

(Diciembre 30)

CONCEJO DE MEDELLÍN

¹¹ «[...] Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión [...]».

*Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el
Municipio de Medellín.*

EL CONCEJO DE MEDELLÍN,

*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial de
las conferidas por la Ley 388 de 1997,*

[...]

ARTÍCULO 189. De las vías obligadas. Toda vía consignada en el presente Plan de Ordenamiento, tendrá el carácter de vía obligada y la Secretaría de Planeación Municipal estará en el deber de suministrar la información técnica necesaria al interesado para la planificación de su proyecto urbanístico. El interesado podrá proponer variaciones al alineamiento dentro de su terreno ante esta dependencia.

PARÁGRAFO 1º. La exigencia de vías obligadas deberá ser cumplida por todo lote igual o mayor a 2.000 metros cuadrados que sea objeto de urbanización o partición.

PARÁGRAFO 2º. Cuando las vías obligadas correspondan a un tramo de vía de los sistemas nacional, regional, metropolitano, de autopistas urbanas o arterial, que no hayan sido ejecutadas ni su proceso de ejecución esté dispuesto a corto plazo, el interesado construirá el tramo correspondiente a su terreno, acogiéndose a las especificaciones que le establezca la Secretaría de Planeación, si lo requiere para el acceso a su desarrollo urbanístico. De no requerirlo, el interesado respetará el alineamiento del proyecto vial y dejará libre de construcción la faja real requerida, efectuando el movimiento de tierra a nivel de rasante o subrasante, en caso de corte o de lleno respectivamente, según el caso. Igual condición aplica en caso de estar construida la vía y tenerse proyectada su ampliación.

PARÁGRAFO 3º. Las vías de menor jerarquía o sea las de los sistemas colector y de servicio que afecten un lote deberán ser construidas por el interesado, con acabado en pavimento y dotadas con las redes para servicios públicos, de acuerdo con las exigencias de la Secretaría de Obras Públicas y las Empresas Públicas de Medellín. Las vías de

acceso deberán construirse con una calzada mínima de siete (7) metros y sección total de trece (13) metros.

PARÁGRAFO 4º. En casos de urbanizaciones cerradas que presenten a su interior fajas requeridas para futuros proyectos viales, el Alcalde podrá entregarlas mediante contrato de administración del espacio público, para que sean usufructuadas por ellas, hasta tanto se requieran para la construcción del proyecto correspondiente. En este caso se deberá mantener la faja libre de construcciones y arborización, y cumplir las demás condiciones que se les imponga según el caso.

ARTÍCULO 190. De la construcción parcial de vías. Se podrá dar bajo las siguientes modalidades:

1. Construcción de un tramo de una vía obligada.

Cuando un desarrollo urbanístico tenga un requerimiento de vía obligada y ésta corresponda a un tramo de una vía de mayor longitud correspondiente al Plan Vial Municipal, el interesado deberá construir la totalidad de la vía dentro de su proyecto, bajo las condiciones de diseño que determine la oficina de Planeación Municipal, garantizando la continuidad vial en el sector.

2. Construcción parcial de la sección transversal de una vía obligada.

Podrá autorizarse la construcción parcial, si el urbanizador no es propietario del total del área comprometida con el proyecto vial, o si siendo dueño de ésta, la vía sea limítrofe y con su construcción total se beneficie al propietario colindante, casos en los cuales también tendrá la obligación de ceder la totalidad de aquella área de su propiedad a favor del Municipio de Medellín.

PARÁGRAFO. La construcción parcial será posible siempre que la vía no constituya el acceso principal al proyecto, que las redes de servicio público no sean necesarias para atender las edificaciones por construir y

[...]

ARTÍCULO 205. Concepto. Con el objeto de lograr un equilibrio armónico en la distribución espacial de la ciudad, los nuevos desarrollos constructivos y urbanísticos deberán disponer de áreas de cesión obligatoria, equipamiento y áreas verdes privadas de uso común, acorde con la densidad poblacional y las necesidades de la comunidad, las cuales deberán cumplir ciertas condiciones para su adecuado funcionamiento, bajo el criterio fundamental de que la población debe gozar de un adecuado espacio público y una equilibrada red de equipamientos para su realización como ser humano. Las cesiones públicas incluyen, entre otros aspectos:

Las requeridas para vías públicas, tanto vehiculares como peatonales, que permitan la vinculación plena del inmueble a la malla urbana y que hagan posible la continuidad del desarrollo vial del municipio; éstas deberán cumplir con los requisitos sobre el sistema vial.

Zonas verdes o parques o plazoletas de uso público, junto con el amoblamiento y la dotación que los mismos requieren.

Suelo para la dotación y construcción de equipamiento colectivo, de acuerdo con los criterios establecidos para tal fin [...]

64. Con miras a desarrollar el problema jurídico, resulta relevante ilustrar el contexto normativo en el que se encuentran ubicadas las disposiciones demandadas, y de manera preliminar, se destaca que el Acuerdo 62 de 1999, fue expedido el concejo municipal de Medellín con el propósito de adoptar el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento territorial de ese municipio.

65. De entrada, el POT de Medellín, se fundamentó en las disposiciones de la Ley 388 de 1997, y se concibió como un instrumento territorial encaminado a facilitar el crecimiento y desarrollo de la ciudad y su ritualidad bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social, en el que se conjugue un manejo protector de las potencialidades y fragilidades de los recursos naturales, del ambiente y de los demás recursos físicos, económicos y financieros públicos y privados que interfieren en la dinámica del territorio permitiendo una distribución equitativa de oportunidades para su disfrute, en términos de habitabilidad y mejoramiento del entorno natural¹².

¹² Artículo 4°.

66. Ahora bien, las normas demandadas se ubican en el Capítulo III, titulado «*Normas Básicas Urbanas*» y, concretamente, la Sección I, relativa a los procesos de urbanización.

67. Las normas básicas urbanas son definidas como el conjunto de disposiciones que garantizan las condiciones esenciales que los desarrollos urbanísticos y constructivos del suelo urbano deben cumplir en su diseño y ejecución y, como tales, constituyen un soporte importante para la calidad de vida de los habitantes¹³.

68. La urbanización es definida como el proceso mediante el cual un terreno de cualquier extensión queda plenamente vinculado a la malla urbana a través de la dotación de servicios básicos, de infraestructura vial y de áreas libres, comunales y recreativas y habilitado para los desarrollos constructivos. Ahora, todo desarrollo urbanístico deberá ejecutar o complementar las redes y vías principales necesarias para su adecuada vinculación, cuando las áreas por desarrollar no estén dentro de terrenos ya urbanizados y las redes de servicio público y vías de acceso a la urbanización no estén construidas o no tengan la capacidad suficiente para soportar su desarrollo¹⁴.

69. El sistema vial, teniendo en cuenta las características del tránsito y de la vía, la relación con las actividades de la población, la accesibilidad, continuidad, longitud y áreas que relaciona se clasifica en: (i) vías férreas¹⁵, (ii) autopistas urbanas¹⁶; (iii) arterias principales¹⁷, (iv) arterias menores¹⁸, (v) vías colectoras¹⁹; (vi) vías de servicio²⁰, (vii) ciclovías²¹ y, (viii) vías peatonales²², las cuales aparecen definidas en el artículo 115 de ese instrumentos.

¹³ Artículo 174.

¹⁴ Artículo 177.

¹⁵ Constituyen el sistema de vías de carrilera, para la operación de trenes. En la ciudad corresponden a las líneas A, B y la de enlace del metro, y a la red ferroviaria nacional. Poseen prelación sobre cualquier otra vía. El Municipio de Medellín respaldará los estudios que se realicen para la restauración de la línea férrea nacional por el territorio del Valle de Aburrá y sus resultados podrán complementar y ajustar definiciones del presente Plan de Ordenamiento sobre el tema.

¹⁶ Son vías rápidas de alta capacidad y largo recorrido, que se caracterizan por tener calzadas separadas, accesos y salidas controladas, y todas sus intersecciones a desnivel.

¹⁷ Su función principal es movilizar el flujo vehicular de largo recorrido dentro del área urbana, uniéndolo entre sí las diferentes zonas de la ciudad.

¹⁸ Cumplen funciones similares a las vías arterias principales y en algunos casos presentan características semejantes a éstas, pero con menor alcance (longitud).

¹⁹ Es el conjunto de vías que distribuyen y canalizan el tránsito vehicular hacia o desde el sistema arterial hasta diferentes sectores urbanos, en forma directa o con intervención complementaria de las vías de servicio.

²⁰ Es el conjunto de vías vehiculares cuya función principal es facilitar el acceso directo a las propiedades o actividades adyacentes, perdiendo importancia la función de movilidad

²¹ Constituye la franja de una vía destinada permanentemente para el transporte o desplazamiento de personas en bicicleta o similares.

²² Se caracterizan por atender solamente el desplazamiento peatonal, y se localizan en todos los sectores de la ciudad.

70. Las disposiciones demandadas regulan lo atinente a establecer que: (i) las vías previstas en el citado instrumento adquieren el carácter de obligado y las cargas de construir la infraestructura vial, dependiendo del tipo de vía que se trate (artículo 189), (ii) las modalidades para la construcción parcial de vías (artículo 190) y, (iii) la determinación de que constituyen áreas de cesión pública las requeridas para vías públicas, sean vehiculares o peatonales, que permitan la vinculación del inmueble a la malla urbana y que hagan posible la continuidad del desarrollo vial del municipio (inciso 2° del artículo 205), tal y como pasa a analizarse a continuación:

71. El artículo 189 del mencionado Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín- precepto demandado- dispone que, toda vía consignada en el citado instrumento tiene el carácter de vía obligada y asigna a la Secretaría de Planeación Municipal el deber de suministrar la información técnica necesaria al interesado para la planificación del proyecto urbanístico. La citada norma se encuentra integrada por las siguientes subreglas:

(i) La exigencia de vías obligadas debe ser cumplida por todo lote que tenga una extensión igual o mayor a 2000 metros cuadrados que sea objeto de urbanización o partición.

(ii) Cuando las vías obligadas correspondan a un tramo de vía de los sistemas nacional, regional, metropolitano, de autopistas urbanas o arteriales, que no hayan sido ejecutadas ni su proceso de ejecución esté dispuesto a corto plazo, se establece una carga en cabeza del interesado consistente en construir el tramo correspondiente a su terreno, para lo cual se debe acoger a las especificaciones que prevea la Secretaría de Planeación, en caso de que lo requiera para el acceso a su desarrollo urbanístico. En caso contrario, el interesado debe respetar el alineamiento del proyecto vial y dejar libre de construcción la faja real requerida, efectuando el movimiento de tierra, condición que aplica también, en caso de estar construida la vía y tenerse proyectada su ampliación.

(iii) Tratándose de vías de menor jerarquía, esto es, las de los sistemas colector y de servicio que afecten un lote, deben ser construidas por el interesado, de acuerdo con los siguientes parámetros: a) con acabado de pavimento y, b) dotadas con las redes de servicios públicos de conformidad con las exigencias impuestas por la Secretaría de Obras Públicas y las Empresas Públicas de Medellín.

iv) Las vías de acceso deben construirse con una calzada mínima de 7 metros y sección total de trece metros.

v) En casos de urbanizaciones cerradas que presenten a su interior fajas requeridas para futuros proyectos viales, el Alcalde puede entregarlas mediante contrato de administración del espacio público para que sean usufructuadas por ellas, hasta tanto se requieran para la construcción del proyecto correspondiente. En este caso se debe mantener la faja libre de construcciones y arborización, y cumplir las demás condiciones que se impongan según el caso.

72. Por su parte, del tenor del artículo 190 del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín- precepto demandado-, se desprende que la construcción parcial de vías se puede dar bajo las siguientes modalidades: (i) la construcción de un tramo de una vía obligada o, (ii) construcción parcial de la sección transversal de una vía obligada, como pasa a explicarse a continuación:

(i) Según la primera modalidad, cuando un desarrollo urbanístico tenga un requerimiento de vía obligada y esta corresponda a un tramo de una vía de mayor longitud correspondiente al Plan Vial municipal, el interesado debe construir la totalidad de la vía dentro de su proyecto, bajo las condiciones de diseño que determine la Oficina de Planeación Municipal, garantizando en todo caso la continuidad vial en el sector.

(ii) De conformidad con la segunda modalidad, puede autorizarse la construcción parcial, si el urbanizador no es propietario de la totalidad del área comprometida con el proyecto vial, o si siendo dueño de esta, la vía sea limítrofe y con su construcción total se beneficie al propietario colindante, en cuyo caso asume la obligación de ceder la totalidad de aquella área de su propiedad a favor del Municipio de Medellín.

73. Finalmente, el inciso 2° del artículo 205 -también censurado- dispone que son áreas de cesión pública, entre otras, las requeridas para vías públicas, tanto vehiculares como peatonales, que permitan la vinculación plena del inmueble a la malla urbana y que hagan posible la continuidad del desarrollo vial del municipio, las cuales deben cumplir con los requisitos sobre el sistema vial.

VI.3.- El problema jurídico

74. El problema jurídico que será analizado por la Sala de Decisión se contrae a determinar si los artículos 189, 190 y el inciso segundo del artículo 205 del

Acuerdo 62 de 1999 «*Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*», expedido por el concejo municipal de Medellín se encuentran ajustados o no al ordenamiento jurídico superior que le debió servir de fundamento, concretamente, los artículos 58, 150 (numeral 21) y 333 de la Constitución Política; 2° y 7° de la Ley 9ª de 1989; 2, 37, 38 y 39 de la Ley 388 de 1997 y 76 de la Ley 715 de 2001.

75. Teniendo en cuenta que la presente instancia se encuentra delimitada por los argumentos de apelación deberá establecerse si los preceptos acusados:

(i) Infringen lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, pues las cesiones urbanísticas se deben hacer, exclusivamente con destino a vías locales por lo que, tratándose de vías de carácter urbano o metropolitano, el régimen que debe imperar es el de la afectación.

(ii) Desconocen el principio de proporcionalidad, dado que el concejo municipal de Medellín no fijó cuál es el porcentaje de la cesión urbanística.

(iii) Finalmente, si transgreden lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 en tanto que las obligaciones en materia de infraestructura vial a cargo de los municipios fueron trasladadas a los urbanizadores de manera indiscriminada.

(i) Análisis del primer motivo de inconformidad: si es cierto que los preceptos demandados infringen lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 dado que las cesiones solamente deben ser destinadas, exclusivamente, para vías locales

76. A juicio del recurrente, del artículo 37 de la Ley 388 de 1997, se desprende que el legislador previó dos tratamientos diferentes para las vías locales y las vías urbanas y metropolitanas, pues mientras que para las primeras autorizó que se establecieran cesiones gratuitas, para las segundas estableció el régimen de la afectación.

77. Con el fin de desarrollar el argumento de impugnación planteado en el recurso, la Sala realizará un análisis de los siguientes aspectos (a) la evolución jurisprudencial de la figura de las cesiones urbanísticas; (b) el análisis de la figura de las afectaciones por obra pública y, (c) conclusiones del caso del primer cargo.

a) La evolución jurisprudencial de la figura de las cesiones urbanísticas obligatorias

78. Como premisa normativa, cabe destacar que el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas, que trascienden por tanto, los intereses individuales de los habitantes y, especificando en su inciso segundo, que constituyen áreas de espacio público de la ciudad, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como circular, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, los parques, las plazas, las zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones y en general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan zonas para el uso o disfrute colectivo. Señala la precitada norma:

*[...] **Artículo 5°.-** Adicionado por el Artículo 138 de la Ley 388 de 1997. Entiendese por espacio público **el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.***

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, **las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías,** fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, **en general , por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por***

consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo. (Destacado nuestro).

79. La evolución jurisprudencial en esta materia ha estado marcada por una sentencia hito de la Corte Suprema de Justicia, diversas sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional y varios pronunciamientos del Consejo de Estado, las cuales convergen en un mismo punto: las cesiones urbanísticas encuentran su justificación en la función ecológica y social de la propiedad que deparó la Carta Política de 1886 y luego, la Constitución Política de 1991 y las mismas se conciben como una contraprestación al que se obligan los propietarios de los terrenos para urbanizar o construir los terrenos. Veamos:

Jurisprudencia constitucional: sentencias de la Corte Suprema de Justicia de 9 de noviembre de 1989 y de la Corte Constitucional: C- 265 de 1993 y C- 495 de 1998

80. El origen de esta figura aparece en el artículo 2° de la Ley 9ª de 1989- derogado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997- que señalaba, en su redacción original, que los Planes de Desarrollo debían incluir, entre otros, los siguientes aspectos: *«[...] 1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas».*

81. En un primer momento, la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 9 de noviembre de 1989, Radicación No. 1937²³, declaró ajustada las normas demandadas- el artículo 2° y 22- al artículo 30 de la Constitución Política de 1886 que consagraba el derecho a la propiedad. En esa oportunidad la Corte Suprema resaltó claramente la naturaleza de esta figura como una contraprestación que se exige al propietario por fines urbanísticos y que se *«[...]cimenta en la facultad de control urbanístico, vasto campo al que se viene extendiendo la noción de orden público»*, la cual no podía ser asimilada a la expropiación sin indemnización o a la figura del desalojo pues no es más que un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación, con fines urbanísticos ligado a la función social de la propiedad. Se transcriben los apartes más importantes de esta providencia:

[...] Así las cosas, no puede inferirse del artículo 32 de la Constitución Nacional, competencia legislativa para definir planes de desarrollo urbanístico que no tienen finalidades de planificación de la economía, máxime cuando comportan desplazamiento de la propiedad privada a

²³ Sentencia Corte Suprema de Justicia, 9 de noviembre de 1989, Rad. No. 1937 MP: Mario E. Duque. Fuente: Las Cesiones Urbanísticas Obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance. Juan Felipe Pinilla Pineda.

*favor del Estado, la cual pasa a formar parte de los bienes de uso público del dominio eminente de éste. **Así ocurre por virtud de la disposición cuestionada, pues las cesiones obligatorias gratuitas con respecto a la entidad pública y que se imponen al propietario, se afectan al servicio de todos los habitantes por estar destinadas exclusivamente a vías de acceso a los predios urbanizados, como los peatonales, zonas verdes y servicios comunales, según el querer de la ley.***

Es de suponer por otra parte, que el precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las “cesiones obligatorias gratuitas”, refluye a la postre en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Por ello, para el propietario no resulta enteramente gratuito en la práctica el acto de enajenación que la norma acusada le impone, exigencia ésta que se cimienta en la facultad de control urbanístico del Estado, vasto campo al que se viene extendiendo la noción de orden público.

Por lo dicho la previsión legal tampoco tiene el alcance de un expropiación razón por la cual el legislador no previó pago de indemnización, pues no tiene significación distinta a un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación según se desprende del artículo 1455 del Código Civil que **deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad y que puede exigir el Estado en ejercicio de las facultades que le asiste de dictar normas para planificar ordenadamente el urbanismo de las ciudades y que los Consejos Municipales desarrollan según lo dispone el Estatuto Fundamental (Artículo 197-1)**”. (Destacado fuera de texto).

82. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se promovió una nueva demanda en contra de los artículos 1, 2 y 7²⁴ de la Ley 9^a

²⁴ El texto de las normas demandadas era el siguiente: «Artículo 1o. El artículo 33 del decreto ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) quedará así: "Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, incluyendo al Distrito Especial de Bogotá, la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas, deberán formular su respectivo Plan de Desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional.

de 1989, pero esta vez, con el propósito de lograr su confrontación con los nuevos postulados de la Carta Superior de 1991. En dicha oportunidad, el actor consideró que las disposiciones demandadas resultaban contrarias al artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes y, al tiempo prescribe que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y formas previstas en la ley.

83. La Corte Constitucional, en el análisis de constitucionalidad de las normas demandadas, mediante sentencia C- 295 de 1993²⁵, de forma concordante con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, reiteró el carácter de las cesiones urbanísticas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de los terrenos, que deviene como una consecuencia de los beneficios de la solicitud de licencia o permiso para urbanizar, las cuales encuentran un claro sustento constitucional en la función social urbanística. Además, se indicó que las cesiones urbanísticas constituyen una clara medida de intervención del Estado con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y negó que las mismas comporten la imposición de un gravamen. Dijo la Corte en esa oportunidad:

"Las entidades territoriales a las cuales se refiere el inciso anterior que cuenten con una población de menos de cien mil habitantes (100.000) deberán expedir un Plan de Desarrollo Simplificado que contenga los aspectos contemplados en los numerales 1 y 2 del artículo 34».

«Artículo 2o. El artículo 34 del decreto ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) quedará así:

"Los Planes de Desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

"1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas;

[...]»

«Artículo 7o. Los municipios y la intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear, de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el Espacio Público, el patrimonio inmobiliario y **las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales**. Asimismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores.

"Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los Concejos, el Consejo Intendencial y las Juntas Metropolitanas. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el Plan de Desarrollo o Plan de Desarrollo Simplificado. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan. Los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles."

²⁵ Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

[...] El derecho de propiedad, aunque se lo conciba como muy importante para la persona humana, no es de aquéllos que pueda incluirse dentro de los derechos a que alude el artículo 93 del estatuto fundamental, por los motivos que se expusieron en el punto anterior de esta providencia, pues si bien es cierto que es un derecho humano, no es de aquéllos cuya limitación se prohíbe durante los estados de excepción. Pero aún en ese evento, y de aceptarse en gracia de discusión, que la propiedad sí cabe dentro de esa categoría, para efectos de la aplicación del citado precepto constitucional, **las normas acusadas no violan la Convención Americana de Derechos humanos, y por el contrario constituyen pleno desarrollo de sus mandatos, en especial, de lo dispuesto en el artículo 21, que curiosamente es el mismo que invoca el demandante como infringido**, cuyo numeral 1o. prescribe: "Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social" (subrayas fuera del texto), y **las cesiones obligatorias gratuitas como se verá en seguida obedecen precisamente a ese interés público o social por razones de urbanismo y planeación.**

En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso, dentro de las cuales se encuentran las denominadas cesiones obligatorias gratuitas.

Tales cesiones nacen de la obligación que tienen los propietarios que construyen urbanizaciones, edificios, realizan parcelaciones, etc., de ceder gratuitamente a los entes municipales una parte de su terreno, destinada a calles, parques, plazas, vías de acceso, zonas verdes, etc.

[...]

Las zonas cedidas pasan a formar parte del espacio público, por cuya protección debe el Estado velar, conforme al artículo 82 de la Carta, y cuya destinación al uso común, es apenas una consecuencia del principio que antepone el interés común al individual. Tales zonas son definidas por el artículo 5o. de la ley 9 de 1989, como "el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, **destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas** que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes", señalando en su

inciso segundo, entre otras, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, los parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, etc, y en general "todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo".

Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano. Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas señalando el volumen y altura de los edificios, imponiendo la obligación de dejar espacio suficiente entre un edificio y otro, la de construir determinadas zonas para jardines, parques, áreas verdes, calles peatonales, vías de acceso a las viviendas, etc., con el fin de lograr la mejor utilización del espacio habitable, para beneficio de la comunidad.

Cabe agregar aquí que de conformidad con el artículo 313-2 de la Constitución Nacional compete a los Concejos Municipales "adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas"; planes que al tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 339 ib., deben elaborar y adoptar "de manera concertada" con el Gobierno Nacional, "con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley". Igualmente les corresponde "reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda" (art. 313-7 C.N.).

En consecuencia, las cesiones obligatorias gratuitas por razones de urbanismo a que aluden los artículos 1, 2 y 7 inciso primero de la

*ley 9 de 1989 y la obligación de incluirlas dentro de los planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificado, **no violan el derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 de la ley suprema, ni ningún otro precepto del mismo ordenamiento [...]. (Destacado nuestro)***

84. Un segundo momento, se dio con la expedición de la Ley 388 de 1997. En efecto, al interior del Congreso de la República surgió el consenso nacional de reformar la Ley 9ª de 1989 y la Ley 2 de 1991²⁶, con el fin de armonizar el ordenamiento del territorio con los nuevos postulados de la Constitución Política de 1991 y que culminaría con la expedición de la Ley 388, cuyos propósitos aparecen plasmados en el artículo 1º de la citada norma, los cuales se dirigen a: a) armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental; b) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; c) garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; d) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, e) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política²⁷.

85. El artículo 37 de la citada norma previó el deber de incluir, dentro de las reglamentaciones distritales o municipales, para las diferentes actuaciones urbanísticas: «[...] *las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer **con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general**, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben*

²⁶ «Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989».

²⁷ Artículo 1º.

someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley».

86. El aparte destacado en negrita fue demandado pues, a juicio, del demandante *«[...] viola la autonomía municipal, cuando dispone que las reglamentaciones distritales o municipales determinarán para las diferentes actuaciones urbanísticas las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben de hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general».*

87. La Corte Constitucional, mediante sentencia C- 495 de 1998²⁸, resolvió la demanda interpuesta en contra del aparte resaltado contenido en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 y encontró que la expresión demandada se ajustaba al ordenamiento jurídico, al reiterar que las mismas constituían una contraprestación de los propietarios de los inmuebles por la plusvalía que genera la actuación urbanística en la ordenación del territorio.

88. En la citada sentencia, la Corte Constitucional fue enfática en señalar que las cesiones urbanísticas no son propiamente tributos ni rentas, dado que se trata de *«[...] bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público».*

89. El mencionado fallo sostuvo que las cesiones urbanísticas con ocasión de la actividad urbanística *«[...] comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución»* y, por lo tanto, la expresión demandada se ajustaba a la Carta Política.

Jurisprudencia del Consejo de Estado y estadios en la evolución jurisprudencial

90. Posteriormente, y a partir de los anteriores derroteros jurisprudenciales, al interior de esta Corporación se ha desarrollado una línea jurisprudencial con el propósito de definir la naturaleza jurídica de las cesiones urbanísticas, la cual se encuentra marcada por tres momentos en su evolución.

91. Un primer momento, se concibió que las cesiones gratuitas urbanísticas solamente resultan aplicables a terrenos que se pretendan urbanizar. Un segundo

²⁸ Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

momento que sentó la sub regla jurídica que señala que las cesiones urbanísticas solo pueden destinarse a vías locales y equipamientos locales de la propia urbanización y no a mallas de mayor jerarquía como las pertenecientes a la malla vial arterial, postura jurisprudencial que sería modificada con posterioridad. Un tercer momento, en el cual se sientan las reglas para considerar que las cesiones urbanísticas se enmarcan en un concepto más amplio pues resulta admisible que se destinen a propósitos diferentes a la urbanización local. También, cabe destacar que esta figura ha tenido un importante desarrollo en materia de protección de derechos colectivos.

Primer momento: sentencia de 16 de octubre de 1992 en vigencia de la Ley 9ª de 1989: las cesiones urbanísticas solamente pueden estar afincadas para terrenos que se pretendan urbanizar, por lo que no se pueden establecer de manera indiscriminada para todos los inmuebles

92. Esta Corporación, mediante sentencia de 16 de octubre de 1992²⁹, decidió declarar la nulidad del inciso 1° del artículo 118 del Acuerdo 7 de 1987 del Consejo del Distrito Especial de Bogotá, conocido como el Estatuto de Valorización, que imponía la obligación de ceder el 7% del área bruta de los terrenos que se verían afectados por las obras de la malla vial arterial en el Distrito Capital.

93. La norma demandada era del siguiente tenor:

[...] Artículo 118. Cesión gratuita y obligatoria. El Instituto de Desarrollo Urbano, para efectos de adelantar la negociación directa o la expropiación de los predios que se requieran para las vías arterias del Plan Vial, descontará en cada caso el área de cesión obligatoria, equivalente al siete por ciento (7%) del área bruta del terreno.

²⁹ Expediente radicado: 2055, Magistrado Ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Fuente tomada del artículo titulado: Las Cesiones Urbanísticas Obligatorias, Pinilla Juan Felipe. En igual sentido, puede verse la sentencia del 30 de abril de 1993, Sección Primera, número de radicado: 2236, M.P.; Yesid Rojas Serrano. También, puede verse la sentencia de 26 de enero de 1995, expediente 3013, Magistrado Ponente: Miguel González Rodríguez, que confirmó la sentencia de primera instancia, en cuanto había declarado la nulidad del artículo 22 y parágrafo único del Acuerdo No. 2 de 1980, por el cual se adopta el Plan Vial para el Distrito Capital de Bogotá y se clasifican sus vías según su capacidad, función y uso. En esta oportunidad se esgrimieron las siguientes consideraciones: «[...] Significa lo anterior que la norma en estudio, al igual que el artículo 118 del Acuerdo No. 7 de 1.79 que fue objeto de la declaratoria de nulidad por parte de esta Corporación en la referida sentencia de 16 de octubre de 1992, quebranta el artículo 30 de la Constitución Política de 1886, que corresponde al artículo 58 numeral 4o. de la actual, pues como lo expresó la Sala en esa oportunidad, “.. la cesión obligatoria y gratuita, indiscriminadamente, es decir, en relación con todos los inmuebles que resulten afectados por la realización de vías arterias del Plan Vial, estatuye una expropiación sin indemnización, ya que, finalmente, la Administración haciendo uso de su poder coactivo frente al particular logra que el referido porcentaje de la propiedad privada pase a sus manos sin que exista compensación...”

94. En esta oportunidad, si bien se reconoció que las cesiones urbanísticas tenían un claro sustento constitucional, se consideró que dicha norma estipulaba una cesión gratuita indiscriminada en relación con todos los inmuebles que resultarían afectados con la realización de las vías arterias del Plan Vial sin consideración alguna a su tratamiento urbanístico, esto es, sin tener en cuenta si tales predios eran susceptibles de urbanización.

95. En este orden ideas, la citada sentencia dejó sentada la regla jurídica según la cual, las cesiones urbanísticas solamente se pueden aplicar a los predios que se pretendan urbanizar. Así las cosas, la norma demandada, en tanto que estipulaba una cesión obligatoria y gratuita para todos los bienes inmuebles que resultaban afectados con el plan vial era violatoria al derecho de propiedad al constituir una expropiación sin indemnización.

96. Sentó el fallo, las siguientes reflexiones que se transcriben *in extenso*:

[...] Así que, el artículo 118 acusado, consagra una cesión obligatoria y gratuita, indiscriminadamente, es decir, en relación con todos los inmuebles que resulten afectados por la realización de vías arterias del Plan Vial, razón por la cual dicha norma estatuye una expropiación sin indemnización, ya que, finalmente, la Administración, haciendo uso de su poder coactivo frente al particular logra que el referido porcentaje de la propiedad privada pase a sus manos sin que exista compensación, lo cual deviene en flagrante violación del inciso 3o. del artículo 30 de la Constitución Política de 1886, invocado por el actor como infringido, que corresponde al inciso 4o. del artículo 58 de la actual Carta Fundamental.

Segundo momento: las cesiones obligatorias solamente pueden ser destinadas a vías locales, zonas verdes y equipamientos comunales pero no las pertenecientes a la malla vial

97. En un segundo momento, se concibió como regla general que las cesiones obligatorias solamente pueden ser destinadas a vías locales y equipamientos comunales. En efecto esta Corporación, en sentencia de 26 de enero de 1995, expediente 3015³⁰, indicó que las cesiones sólo pueden destinarse a las vías locales, zonas verdes y equipamientos de la urbanización proyectada. Fue así como resolvió declarar la nulidad del artículo 126 del Acuerdo 7 de 1979, por el

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de enero de 1995, expediente 3015, C.P.: Miguel González Rodríguez.

cual se define el Plan General de Desarrollo integrado de Bogotá, pues la cesión se hizo para una obra de infraestructura- malla vial- que no estaba contemplada en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997. Al respecto, se dijo:

*[...] Del contenido de las normas antes transcritas infiere la Sala que establecer la cesión gratuita y obligatoria del 7% sobre el área de un terreno, en forma indiscriminada, para afectarla a vías arterias del Plan Vial, como se hizo en el artículo 118 del Acuerdo No. 7 de 1987, lo cual motivó la declaratoria de su nulidad por violación del artículo 30 de la Constitución Política de 1986, pues consideró esta Corporación que tal cesión no puede extenderse a vías que se vayan a construir por valorización, **es lo mismo que involucrar la cesión a terrenos en proceso de urbanización, para afectarlos a las vías arterias del Plan Vial y no para la construcción de vías, zonas verdes y servicios comunales de la urbanización que se proyecta, que es para lo cual los artículos 2° y 7° de la Ley 9ª de 1989 han previsto las cesiones gratuitas y obligatorias [...]**³¹ (Destacado es nuestro).*

98. Posteriormente y, en igual sentido, esta Corporación, mediante sentencia de 30 de agosto de 2001³² expediente 5595 señaló que los terrenos adquiridos por las entidades territoriales como resultado de las cesiones urbanísticas debían destinarse para la construcción de vías, zonas verdes y servicios comunales de la urbanización que se proyecta. Esta tesis partía de la idea que no era posible que sean destinadas para vías de mayor jerarquía como las pertenecientes a la malla vial, postura jurisprudencia que sería revisada por esta Sección en pronunciamientos posteriores.

99. En dicha oportunidad, el Consejo de Estado resolvió confirmar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que había declarado la nulidad de los artículos 418, incisos 2 y 4, y 419 numeral 1° y numeral 2°, inciso 2, en cuanto a la

³¹Fuente tomada: «Las Cesiones Urbanísticas Obligatorias en el ordenamiento jurídico. Alcance y limitaciones según la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa».

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 30 de agosto de 2001, radicación número: 25000-23-24-000-1996-8166-01(5595), Actor: José María Garzón Díaz y otros, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

expresión «[...] a título gratuito», del Acuerdo 6 de 1990³³ contentivo del Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial, expedido por el Concejo de Bogotá, al considerar que la cesión obligatoria gratuita de los predios de propiedad privada en los porcentajes fijados en las normas señaladas constituía una expropiación sin indemnización contraria a los artículos 58 y 59 de la Constitución Política pues las cesiones urbanísticas procedían para las vías de la propia urbanización. Indicó el precitado fallo:

[...] Como lo ha sostenido la Sala en anteriores pronunciamientos (vr. gr. Sentencias de 16 de octubre de 1.992, exp. 2055, Consejero Ponente: Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; de 30 de abril de 1.993, exp. 2236, Consejero Ponente: Dr. Yesid Rojas Serrano; y de 26 de enero de 1.995, exps. 3013 y 3015, Consejero Ponente: Dr. Miguel González Rodríguez), la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 9 de noviembre de 1.989, que resolvió sobre la exequibilidad de los artículos 2º y 22 de la Ley 9ª de 1.989, si bien afirmó que se pueden hacer cesiones obligatorias y gratuitas, también lo es que expresó que las mismas sólo caben para terrenos que se pretendan urbanizar, no pudiéndose extender a vías que se vayan a construir por valorización, argumento último en el cual basan su defensa los recurrentes, al considerar que el plan vial arterial valoriza el predio del cual se segrega

³³ **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 la licencia de urbanización.

[...]

"Artículo 419. PROPORCIÓN DEL ÁREA DE CESIÓN OBLIGATORIA PARA LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA VIAL ARTERIAL.

"En las normas específicas que se adopten como requisito para tramitar las áreas, se determinará:

"1º. La proporción del área de los predios que deba ser entregada como cesión obligatoria **a título gratuito** para la ejecución del Plan Vial Arterial, en aquellos predios en los que se hayan previsto zonas de reserva vial para dicho plan, proporción que será la siguiente en los distintos tratamientos:

[...]

"Como regla general las franjas de Control Ambiental de la malla vial arterial a las cuales hace referencia el presente artículo, constituyen áreas de cesión obligatoria **gratuita**, parte de la cual es computable como cesión tipo A, determinable por las normas específicas entre un 3% y un 5% del Área Neta Urbanizable.

"Excepcionalmente y con el sólo objeto de disminuir en sectores específicos los costos de urbanización, podrán tenerse como parte de la sección transversal de la vía, lo cual será materia de definición en los respectivos decretos de asignación de tratamiento".

a título gratuito el porcentaje del área de terreno bruto consagrado en las normas demandadas, lo cual, a su juicio, no puede entenderse como una expropiación sin indemnización, sino como una contraprestación.

*Si bien, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 9ª de 1.989, los municipios podrán crear, de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria **para vías, zonas verdes y servicios comunales**, no lo es menos que, conforme a las precisiones de las sentencias antes mencionadas, ello únicamente es viable para efectos de urbanización de predios.*

De tal manera que la cesión obligatoria gratuita, de manera indiscriminada, para fines distintos de los anteriores efectivamente configura una expropiación sin indemnización, la cual es contraria a los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, que prevén que dicha figura sólo es posible cuando así lo determine el Legislador, por razones de equidad, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, o por parte del Gobierno Nacional en caso de guerra, y sólo para atender a sus requerimientos, circunstancias que no se presentan en el asunto examinado.

Ahora, no desconoce esta Corporación que el canon constitucional 58 consagra la función social de la propiedad y la prevalencia del interés público o social sobre el particular; sin embargo, ello no significa que se pueda despojar al particular de la propiedad sin indemnización alguna cuando no medien las circunstancias contempladas en la Constitución, a las que se aludió anteriormente, o cuando no se está afectando un área destinada para la construcción de vías, zonas verdes y servicios comunales de la urbanización que se proyecta, de conformidad con los artículos 2º y 7º de la Ley 9ª de 1989, sino una destinada para las vías arterias del plan vial, como lo hacen las normas demandadas.

*El reconocimiento que hacen los recurrentes acerca de que la cesión constituye una contraprestación por valorización con ocasión de la construcción de la vía, pone de manifiesto que no se trata de una cesión **gratuita** sino onerosa.*

En consecuencia, la Sala concluye que la cesión obligatoria gratuita de los predios de propiedad privada en los porcentajes señalados en las disposiciones acusadas constituye un verdadero despojo [...]

(Destacado es original)

Tercer momento: las cesiones urbanísticas obligatorias se enmarcan en un concepto más amplio dado que el único requisito exigible es que se trate de terrenos que se pretenden urbanizar

100. Finalmente, esta Corporación, en sentencia de 1 de octubre de 2007³⁴ y, en la misma línea de la sentencia de 30 de agosto de 2001 radicado 5595 ya citada, construyó la tesis de que las cesiones urbanísticas se ubicaban en un espectro más amplio y, desde esta perspectiva, el acento se encuentra en el hecho de que las mismas se enmarquen en actuaciones o procesos de urbanización por lo que no deben analizarse, exclusivamente, en función de su destinación.

101. En dicha oportunidad, esta Corporación efectuó el control de legalidad de un aparte del artículo 352 del Decreto 619 de 28 de julio de 2009, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., mediante el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial que establecía que serían objeto de cesión obligatoria y gratuita las áreas «[...] hasta el 7% del área bruta del predio afectado por la malla vial arterial», pues a juicio de los actores, el precepto demandado contravenía normas de orden superior y, particularmente, el artículo 58 de la Constitución Política ya que establecía una expropiación sin indemnización.

102. Este órgano de cierre de la jurisdicción sentó las bases para permitir que las cesiones urbanísticas se conciban, no en función de la destinación a la que se debe dar, sino en el hecho de que se trate de predios en los que se adelanten procesos de urbanización. Se transcriben los apartes más importantes de esta sentencia:

[...] Esta Jurisdicción se ha pronunciado frente a disposiciones que consagran cesiones obligatorias gratuitas afectas a planes viales arteriales, y las ha anulado por considerar que vulneran cánones de orden constitucional, como a los que aluden los demandantes.

³⁴ Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de octubre de 2007, Número de Radicado: 25000-23-24-000-2001-00248-02, actor: Carlos Urrutia Holguín y otros, demandado: Alcaldía Mayor De Bogotá D.C, Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla.

*Sin embargo, también esta Corporación en sentencia de 30 de agosto de 2001, (Expediente 5595, Actor: José María Garzón Díaz y otros, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), enfatizó en que el quebranto de las normas de orden superior se da en la medida en que las cesiones gratuitas se prevean **de manera indiscriminada** y no afectas a urbanización de predios.*

[...]

*En este caso, de la lectura del acto acusado se evidencia que el mismo antepone la circunstancia de que se trata de “**predios en los que se adelanten procesos de urbanización**”, es decir, que no se está en presencia de cesiones gratuitas previstas **de manera indiscriminada**, no afectas a urbanización de predios, sino, todo lo contrario, de una cesión para procesos de urbanización.*

Los artículos 36, 37, 39 y 51 de la Ley 388 de 1997, citados como sustento del acto acusado en la contestación de la demanda, establecen: [Se citan las normas mencionadas]

*Del texto de las normas antes transcrito, claramente infiere la Sala que, en efecto, la Ley ha concebido la cesión gratuita dentro de la Unidad de Actuación Urbanística para un área **que debe ser urbanizada o construida con el objeto de promover el uso racional del suelo y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios**. Y desde esta perspectiva, la norma controvertida que, como ya se dijo, antepuso la figura de la cesión como **afectación a urbanización de predios**, está acorde con la voluntad del legislador.*

*Ahora, no es cierto, como lo afirman los recurrentes, que las normas antes señaladas fueron indebidamente interpretadas, pues una cosa es la cesión obligatoria gratuita de hasta el 7% para un plan vial o infraestructura vial, **sin consideración alguna a la actividad urbanizadora de predios, es decir, indiscriminada** y otra diferente, como en este caso, **cuando dicha cesión afecta a un proceso de urbanización, que es lo que legalmente está permitido, pues supone un beneficio directo para la comunidad, que se traduce en mejoramiento de su calidad de vida**. (Destacado es original)*

103. Resulta pertinente traer a colación el siguiente comentario doctrinal frente a la pauta introducida por este fallo, al señalarse que «[...] en esta sentencia queda claro que el Consejo de Estado reitera que la legalidad de la cesión urbanística cuestionada no debe analizarse en función exclusivamente de la destinación que a ella se le debe dar – en este caso malla vial arterial-, **sino en que sea prevista en el marco de actuaciones de urbanización, donde claramente guarde relación con un beneficio autorizado, y por consiguiente, no sea indiscriminada.** De este modo se puede concluir que teniendo en cuenta las nuevas condiciones normativas (Ley 388 de 1997) aplicables a las cesiones urbanísticas obligatorias, para no ser contrarias a tal normativa, **deben estar previstas solamente para aquellos casos en los que se verifiquen procesos de urbanización**, situación en la que la contraprestación por la obligación de cesión se encuentra presente”.(Pinilla, Juan Felipe y Rengifo, Mauricio *La Ciudad y el Derecho*. Ediciones Uniandinas. Bogotá 2012 pág. 334)³⁵». (Destacado nuestro)

104. La evolución jurisprudencial en esta materia, fue estudiada en más reciente sentencia de 31 de julio de 2014 de esta Sección³⁶ en la cual se adopta la postura de 1 de octubre de 2007 en el sentido de considerar que las cesiones urbanísticas se enmarcan en un espectro más amplio y esta corresponde a la posición vigente de esta Corporación.

105. El mencionado fallo centró su análisis en la redacción de la norma prevista en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, para destacar que el legislador, en uso de su poder de configuración normativa, incorporó el verbo imperativo «*deban hacer*» por lo que era claro que las cesiones que los propietarios de inmuebles deban hacer resulta obligatoria. Preciso el fallo:

[...]Es decir, que las cesiones son una contraprestación a la que están obligados los propietarios de los terrenos al solicitar la respectiva licencia para urbanizar o edificar, de allí que sea concebida como una carga mas no como un impuesto. Por contera, al ser las cesiones urbanísticas de carácter obligatorio para que el propietario pueda obtener su licencia de urbanización, se entiende que aquella persona que no urbaniza no se verá afectada en su derecho.

[...]

³⁵ Fuente tomada de: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de julio de 2014, número de radicado: 25000- 2324- 000- 2007- 00235- 02, actor: CAMACOL, demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá, M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

³⁶ *Ibídem*.

En este sentido una primera conclusión a la que se puede llegar es que, no resulta contrario a derecho que exista la posibilidad de que en los planes parciales, se puedan concebir las metodologías que permitan distribuir las cargas y los beneficios de manera equitativa, cuando pretendan compensar componentes de cargas generales dada la función del producto inmobiliario que resulte de la urbanización. Por tanto, es posible que las autoridades territoriales establezcan fórmulas o ecuaciones que permitan establecer que aquellos que producen mayores beneficios dada la mayor incidencia de su proyecto para el desarrollo urbanístico del Distrito, deban por tanto tener mayor participación en las cargas urbanísticas.

*Lo anterior teniendo de presente el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, norma según la cual corresponde a las “reglamentaciones” determinar las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y **espacio público en general**. Por tanto es posible que se puedan imponer cesiones frente a cargas generales, por cuanto estas cargas están dentro del espacio público en general.*

El artículo 37 de la Ley 388 de 1997 es del siguiente tenor literal:

[Se transcribe]

La expresión resaltada con negrita “deben hacer”, denota un verbo imperativo y no facultativo u opcional, en este sentido, las cesiones que los propietarios de inmuebles hacen con destino a las vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, es obligatoria, por lo que le correspondía a la administración distrital expedir la reglamentación para las diferentes actuaciones urbanísticas, tal y como lo hizo con el decreto 436 de 2006, cuyas disposiciones acusadas no están determinando de forma cierta y anticipada las cesiones obligatorias como las entiende la demandante, por cuanto éstas como cargas de tipo local, deben ser identificadas en el momento de adelantarse el proyecto urbanístico, teniendo en cuenta la superficie máxima a construir

[...].

Destáquese de la norma analizada que contiene el verbo rector “deberán ser”, el cual se traduce en la obligación que tienen las administraciones territoriales de adoptar las medidas para la recuperación de los costos en que se incurran para la infraestructura vial y redes de servicios públicos, siendo uno de ellos la distribución de las cargas generales mediante la asignación de edificabilidad adicional.

[...]

De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, la Sala encuentra que el párrafo del artículo 12 del Decreto 436 de 2006, al establecer el aprovechamiento urbanístico básico como contraprestación de las cargas urbanísticas locales, así como un aprovechamiento urbanístico adicional como contraprestación por concepto de las cesiones urbanísticas adicionales para componentes de las cargas generales, lo que hace es armonizar las disposiciones relativas al aprovechamiento urbanístico en los planes parciales, como el resultante del reparto equitativo de cargas y beneficios, a la luz de la legislación nacional sentada en el Decreto 2181 de 2006 y en la Distrital consignada en el POT Distrital Decreto 190 de 2004. (Destacado es nuestro).

106. Cabe aclarar que la citada sentencia y, en consonancia con los pronunciamientos de la Corte Suprema, la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, reiteró la naturaleza de las cesiones urbanísticas como una contraprestación a favor de las entidades territoriales por quien pretende desarrollar un proyecto urbanístico que no pueden equipararse a los impuestos pues en ella no están presentes los elementos del tributo previstos en el artículo 388 de la Carta Política como son el hecho generador, la base gravable, los sujetos activo y pasivo y la tarifa. En efecto, indicó:

[...] Se entiende con meridiana claridad que la institución de la cesión urbanística, funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, contenidos en el artículo 58 constitucional.

*Según lo visto, las cesiones de suelo no corresponden a ningún tipo de tributo, pues se trata de cargas sociales, que aunque pueden llegar a representar cargas también económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, **no tienen una naturaleza tributaria** pues no se dan los elementos que configuran el impuesto [...] (Destacado de la Sala).*

107. Por último, en reciente decisión de 12 de marzo de 2020³⁷, esta Sala efectuó el control de legalidad del artículo 98 y el parágrafo del artículo 99 del Acuerdo 0116 de 2000 «*Por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué*», así como del artículo 118 del Acuerdo 009 de 2002 «*Por medio del cual se expidieron normas generales sobre usos, construcciones y urbanizaciones y se dictan otras disposiciones*», y luego de efectuar un análisis de la evolución jurisprudencial en esta materia reiteró la tesis según la cual las cesiones urbanísticas para generación del espacio público fueron objeto de ampliación por la Ley 388 de 1997 y no pueden restringirse a los límites que prescribe su destinación, «*[...] pues si bien a ellas están atadas a las posibilidades descritas en la norma, todas giran en torno a un “proceso de urbanización”, en cuanto es el elemento que activa esta herramienta, determinado y orientado al beneficio autorizado con ocasión de dicho desarrollo*».

108. El citado fallo plasmó las siguientes consideraciones de especial importancia para la solución de la controversia que nos ocupa:

[...] Las cesiones gratuitas se entienden, de acuerdo con las normas generales que las reglamentan, como aquellos espacios físicos que los urbanizadores o propietarios de los inmuebles ubicados dentro de un ente territorial, deben destinar a beneficio general cuando soliciten algún tipo de actuación urbanística³⁸ sobre los mismos, y en adelante,

37 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de marzo de 2020, número de radicado: 73001-23-31-000-2009-00333-01, actor: Andrey Gustavo García, M.P.: Nubia Margoth Peña Garzón.

³⁸ Cita es original de la providencia: **Artículo 36°.- Actuación urbanística pública.** *Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley.*

Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos

constituyen un bien afectado al patrimonio municipal, por virtud de la gratuidad que los caracteriza y en favor de dichos entes.

[...]

Como quedó visto atrás, las cesiones obligatorias no tienen un carácter oneroso, pues el ente territorial no paga por las mismas, en tanto que constituyen para el constructor o propietario del inmueble una entrega definitiva y previa sobre una porción de terreno como contraprestación, para obtener la autorización de urbanización; y porque dicha cesión contribuye con el desarrollo de zonas (espacio público) que beneficia a la comunidad.

[...]

*Examinadas las figuras que confluyeron en el reproche de la parte actora (expropiación, afectación vial y cesiones gratuitas), se tiene que el Concejo Municipal de Ibagué estaba facultado para expedir las normas cuestionadas en cuanto regulan la **cesión obligatoria en la modalidad vial, como una herramienta de ordenamiento que se exige a los constructores o particulares para la autorización y la realización de la actuación urbanística.***

*Lo anterior, porque esta figura, la de la cesión obligatoria, **habilita a la administración para que reclame, en observancia del mandato legal superior, la generación de espacio público como aspecto fundamental y necesario en el equilibrio urbano que conlleva la realización de nuevas construcciones.***

*Como quedó visto en el aparte pertinente del marco jurídico de las cesiones, **estas no se limitan a un único aspecto, sino que se***

que se establecen en la presente Ley. Igualmente, normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta Ley.

En el evento de programas, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de actuaciones urbanísticas que le sean previstas en planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la presente Ley y en la Ley 142 de 1994.

Igualmente las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

complementan, según las necesidades de la zona, a que se realicen con destino a: i) vías, ii) equipamiento colectivo y iii) espacio público en general, en los términos del artículo 37 de la Ley 388.

[...] Además, como se explicó, las cesiones obligatorias, conforme a la Ley 388, no está restringida a una única destinación, lo que descarta que la orientación que se hace respecto del componente vial no esté prohibido y tampoco limitado, pues de acuerdo con el desarrollo urbanístico que se adelante por parte de los propietarios o constructores es que se logrará identificar la necesidad de integrar esos espacios de cesión a las necesidades de tránsito y movilidad que se requieran para garantizar un coherente crecimiento urbanístico que asegure la prestación de los servicios requeridos por la comunidad. (Destacado fuera de texto).

109. A partir de los lineamientos jurisprudenciales antes esbozados, la Sala considera relevante señalar lo siguiente:

(i) El artículo 82 de la Constitución Política señala que corresponde a las entidades públicas velar por la integridad del espacio público y su destinación común. El mandato superior habilita la imposición de cargas urbanísticas como mecanismo necesario para obtener la colaboración de los particulares en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y en la integración del espacio público.

(ii) Las cesiones urbanísticas son concebidas como la contraprestación que reciben las entidades territoriales a cargo de los propietarios por la plusvalía que generan las diferentes actuaciones urbanísticas y que, dada su naturaleza, están llamadas a integrar el patrimonio del municipio, quien puede darle el destino a vías equipamientos colectivo, espacio público vías y en general *«[...] todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo»³⁹.*

(iii) Las cesiones urbanísticas encuentran su justificación en diversos preceptos que integran la Carta Política de 1991, como el mandato constitucional que reivindica la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58 del Estatuto Superior), el que reconoce la intervención del Estado en la economía con el fin de

³⁹ Artículo 5 de la Ley 9 de 1989.

lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del ambiente sano (artículo 334 *ejusdem*), y la facultad otorgada a las entidades públicas para participar en la plusvalía que genere su acción urbanística y para regular la utilización del uso del suelo en defensa del interés común (artículo 82 *ibidem*)⁴⁰.

(iv) Como tales, son bienes que entran a formar parte del patrimonio del Estado, con ocasión de la actividad urbanística y que contribuyen a la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común⁴¹.

(v) Esta figura tiene como propósito la ordenación del territorio y el crecimiento armónico de las ciudades⁴². En definitiva, se trata de «[...] las porciones de terreno que tienen la obligación de ceder los promotores de las actuaciones urbanísticas⁴³» que tiene como propósito permitir la compensación a la colectividad por el desarrollo de diferentes proyectos urbanísticos de carácter particular, por haber generado un impacto urbanístico y ambiental en el proceso de urbanización⁴⁴. Las cesiones así entendidas concretizan el reparto equitativo de las cargas y beneficios, de esta manera, unas cesiones beneficiarán de manera directa a la comunidad (cargas locales), mientras que otras, favorecerán a la ciudad o al municipio (cargas generales)⁴⁵.

(vi) Las cesiones urbanísticas no equivalen a una expropiación sin indemnización, dado que constituyen una contraprestación a favor del Estado con cargo a los propietarios de los predios con fines urbanísticos y que puede exigir el Estado en virtud de la facultad que depuró el constituyente de 1991, para dictar normas para participar en la plusvalía que genere su acción urbanística y regular la utilización del uso del suelo en defensa del interés común (artículo 82 del Estatuto Superior)⁴⁶.

⁴⁰ C- 295 de 1993.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Claudia Rojas Lasso, 27 de enero de 2011, Rad. 15001-23-31-000-2002-02582-01

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de agosto de 2020, Radicación número: CE-SEC1-EXP2000-NAP049, AP-049, Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de julio de 2014, número de radicado: 25000- 2324- 000- 2007- 00235- 02, actor: CAMACOL, demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá, M.P.: María Claudia Rojas Lasso

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Sección Cuarta, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de junio de 2017, número de radicado: 250002337000-2012-00370-01 [21001], actor: Fiduciaria Bogotá S.A. Como vocera del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Almenara – Fidubogotá S.A. E Inmobiliaria Conconcreto S.A.S, demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación - SDP y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD.

⁴⁶ C- 295 de 1993.

(vii) Finalmente, las cesiones urbanísticas deben ser impuestas a los propietarios que pretendan obtener la licencia de urbanización, por lo se entiende que aquella persona que no urbaniza no puede asumir dicha carga, pues en este último evento se correría el grave riesgo de afectar el núcleo esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 58 de la Constitución Política.

(b) Las afectaciones por causa de obra pública

110. La Ley 9ª de 1989, definió la afectación como «[...] *toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental*». El artículo 37 *ibidem* se ocupó de establecer los pasos que deben guiar la afectación, en los siguientes términos:

[...] Artículo 37º.- Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia.

El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.

*La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley. Para los efectos de la presente Ley, **entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental.** (Destacado fuera de texto).*

111. De conformidad con lo anterior, se encuentra que la afectación (i) tiene una vigencia de tres (3) años prorrogables por otros tres (3) años más, hasta llegar a un máximo de seis (6), pero tratándose de vías públicas puede durar hasta nueve (9) años; (ii) la decisión de afectación debe notificarse personalmente al propietario del predio, (iii) se debe inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, (iv) la afectación queda sin efecto, de pleno derecho, si el bien inmueble no fue adquirido por la entidad pública, durante su vigencia, (v) el registrador debe cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona y, (vi) la imposición de la afectación da lugar a la suscripción de un contrato con el propietario afectado, en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación con ocasión de la limitación del derecho a la propiedad, los cuales deben ser tasados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o entidad que cumpla sus funciones.

112. La afectación al interés general constituye el primer paso antes de la adquisición de un bien inmueble por enajenación voluntaria o expropiación y, como tal, es una limitación del derecho de propiedad dado que impide, durante el término de su vigencia, el otorgamiento de las licencias urbanísticas.

113. Esta Corporación en sentencia de 9 de mayo de 2012⁴⁷, hizo énfasis en que la afectación al interés general constituye una medida de intervención del Estado en la propiedad privada. La afectación se convierte, en definitiva, en una etapa previa a la expropiación administrativa. Sobre el particular se dijo:

[...] 2.2.2. Las afectaciones al interés general y la garantía expropiatoria.

Resulta de la naturaleza misma de la institución de las afectaciones al interés general que se trata de una de las muchas maneras en que el Estado limita o dirige el ejercicio del derecho de propiedad. En el abanico de posibilidades de intervención, de mayor a menor intensidad, se encuentra que en el extremo más intenso de intervención estatal en la propiedad privada opera la expropiación, institución ampliamente reglamentada en el ordenamiento jurídico nacional, cuyas reglas deben ser de estricta observancia para garantizar a los particulares que en caso de que el Estado pretenda tomar su propiedad ello se hará atendiendo las razones de utilidad pública establecidas legalmente (de manera

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906, Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo.

específica, pero no exclusiva, en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997) y mediante el pago de una indemnización justa y previamente reconocida; empero, existen diversas figuras que limitan el ejercicio del derecho de propiedad sin suprimirlo, como son las afectaciones ambientales –entre las que se encuentran las consagradas en la Ley 2ª de 1959, pero no son las únicas–, las afectaciones urbanísticas –entre las que se encuentra la afectación al espacio público, en los términos del artículo 5 de la Ley 9 de 1989–, las afectaciones culturales –como la declaratoria de bien de interés cultural desarrollada por la Ley 397 de 1997–; estas afectaciones mantienen la titularidad privada del bien, pero limitan el ejercicio del derecho de propiedad⁴⁸. En este orden de ideas, se puede afirmar que tanto la expropiación judicial o administrativa como **las afectaciones al interés general constituyen especies del mismo género: la intervención del Estado en la propiedad.**

[...]

La afectación al interés general de determinado bien se erige en requisito previo para su expropiación. En efecto, cuando quiera que la Administración decide expropiar un bien debe destinarlo para un motivo de utilidad pública, la expropiación le permite a la Administración concretar el interés general mediante la apropiación del bien. Por su parte, **la afectación le permite a la Administración dirigir**

⁴⁸ Cita es original de la providencia: Así lo reconoce la doctrina privatista:

“En la época actual, no solo motivos de tranquilidad, seguridad e higiene limitan la propiedad particular, sino que nuevas preocupaciones de interés público restringen el libre ejercicio o disposición de la propiedad.

1º. Se estima en todas partes que la conservación de los monumentos históricos o artísticos es suficiente motivo de interés público, y esta conservación obliga al propietario a ciertas obras y le impide explotarlos en forma que implique su destrucción o deterioro.

2º. Las urbanizaciones en los centros urbanos han sido objeto de una severa reglamentación en estos últimos tiempos, y es así como se ha fijado la cabida mínima y máxima de los solares ofrecidos al público, las dimensiones de las calles, la obligación de realizar previamente obras de saneamiento, etc.

La ley 9 de 1989, de reforma urbana señala que los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, hacen parte del espacio público (art. 5º). Igualmente consagra la obligatoriedad para los propietarios de terrenos urbanos de efectuar cesiones gratuitas de áreas para vías, zona[s] verdes y servicios comunales (art. 7º); esta cesión no es forma de expropiación sino desarrollo y aplicación de la función social y ecológica de la propiedad urbana; el legislador puede limitar la propiedad ‘en interés público o beneficio general de la comunidad, como por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.’ (Corte Constitucional, sent. C-295 de 29 de julio de 1993).

“3º. La conservación de bosques, ríos y corrientes de agua, de montañas, etc., ha dado origen a reglamentos que restringen la propiedad de los respectivos dueños.

“4º. La necesidad de ampliar las calles y vías públicas, en general, obliga al propietario a ceder zonas de terreno que ingresan al dominio público.

[...]“Algunas de estas limitaciones de la propiedad implican un perjuicio concreto para el propietario, que debe compensarse con una indemnización”.

VALENCIA ZEA, Arturo y ORTÍZ MONSALVE, Álvaro, Derecho Civil. Derechos Reales, T.II, 11ª edición, Temis, Bogotá, p. 177-178.

finalísticamente el ejercicio del derecho de propiedad para el cumplimiento del interés general manteniendo la propiedad privada.

*La afirmación precedente tiene dos consecuencias de capital importancia para el tema que ocupa actualmente a la Sala: i) si bien ambas instituciones constituyen la expresión de la intervención del Estado en la propiedad privada, no toda afectación al interés general implica per se la expropiación de la misma, sólo en aquellos casos en que sea necesaria la adquisición del bien por parte de la Administración se acudirá a la figura de la expropiación; y, ii) **en la medida en que la afectación implica una limitación de los derechos de los particulares, se deberá mantener el equilibrio de las cargas públicas**, equilibrio que se puede garantizar por el mismo ordenamiento jurídico al establecer compensaciones tarifarias o bien por el juez al momento de analizar el alcance de la intervención estatal, ya sea mediante el análisis de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se cuestione la legalidad del acto que hace efectiva la afectación, o mediante la acción de reparación directa cuando quiera que se alegue la responsabilidad del Estado por la declaratoria de afectación al interés general [...]*

(c) Conclusiones del caso respecto del primer cargo

114. Como quedó visto, y de acuerdo con los precedentes de la Corte Suprema de Justicia, inicialmente, y luego de la Corte Constitucional, así como las sentencias de 1 de octubre de 2007⁴⁹ y de 31 de julio de 2014⁵⁰, las cesiones urbanísticas se ubican en un espectro más amplio, por lo que resulta completamente admisible que se destinen para equipamientos colectivos, zonas verdes, vías locales y en general «[...] **todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo**»⁵¹.

115. El anterior argumento cobra fuerza, a partir de una interpretación del numeral 2° del artículo 13 de la Ley 388 de 1997⁵² que dispone que el componente urbano

⁴⁹ Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de octubre de 2007, Número de Radicado: 25000-23-24-000-2001-00248-02, actor: Carlos Urrutia Holguín y otros, demandado: Alcaldía Mayor De Bogotá D.C, Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de julio de 2014, número de radicado: 25000-23-24-000-2007-00235-02, actor: CAMACOL, demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá, M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

⁵¹ Artículo 5 de la Ley 9 de 1989.

⁵² [...] **ARTÍCULO 13°.- Componente urbano del plan de ordenamiento. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que**

del Plan de Ordenamiento Territorial, concebido como el instrumento para la administración del desarrollo urbano y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, debe comprender, por lo menos, la localización y dimensionamiento de la infraestructura para el **sistema vial**, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión, entre otras, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes **a dichas infraestructuras**.

116. La Sala, en aplicación del principio de interpretación jurídica *bi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, según el cual donde la ley no distingue no le es dable hacerlo al intérprete, no resulta admisible el planteamiento del recurrente quien afirma que las cesiones urbanísticas se deben destinar, exclusivamente, para vías locales, pues como se ha venido analizando el legislador previó indistintamente que las mismas se debían realizar para la infraestructura del sistema vial, sin incorporar ningún criterio de diferenciación.

117. Resulta claro, entonces, que la evolución jurisprudencial en esta materia ha tomado distancia de una hermenéutica literal de la expresión vías locales para aceptar que las cesiones urbanísticas se ubican en un concepto más amplio, ello a partir de una interpretación sistemática y finalística de la norma.

118. Ahora bien, debe afirmarse que si bien tanto las cesiones urbanísticas como las afectaciones constituyen modalidades de intervención del Estado en la propiedad privada, son instituciones sustancialmente diferentes. En efecto, las primeras «[...] *constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios*⁵³» que, como tal, no pueden ser concebidas como una expropiación sin indemnización ni asemejarse a tributos o rentas de ninguna naturaleza. Por su parte, la afectación constituye un paso previo de la expropiación y un proceso oneroso que le permite a la «[a]dministración *dirigir finalísticamente el ejercicio del derecho de propiedad para el cumplimiento del interés general manteniendo la*

integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

[...]

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

⁵³ C- 495 de 1998.

*propiedad privada*⁵⁴» y para ello, el ordenamiento jurídico previó el reconocimiento de medidas compensatorias como consecuencia de la limitación al derecho de propiedad.

119. La norma objeto de análisis que prevé la figura de las cesiones urbanísticas no puede analizarse desde la égida del inciso segundo del artículo 37 de la Ley 388 de 1997 que regula las afectaciones, dado que persiguen propósitos y finalidades diferentes. Las primeras -cesiones urbanísticas- constituyen una herramienta encaminada a la ordenación del territorio y que se exige como requisito para obtener una licencia, en cambio las segundas -las afectaciones- constituyen un proceso oneroso de la administración que limita o impide la obtención de licencias de urbanización, de construcción o de funcionamiento por causa de una obra pública.

120. Sobre el particular, la citada sentencia de 12 de marzo de 2020⁵⁵, indicó:

[...] VI.5.2. Afectación vial. Características.

*Por su parte, el proceso de “afectación por obras viales” al que se refirió el actor y que consideró el Tribunal a quo para acceder a las pretensiones de nulidad, tienen elementos y componentes diferenciales con la cesión obligatoria que es procedente cuando está de por medio la realización de una urbanización o construcción. En efecto, **las afectaciones: i) son un proceso oneroso para la administración, ii) lo impone la autoridad administrativa y iii) su propósito es evitar que el propietario solicite y tramite licencias de construcción y urbanismo [...]***

*[...] En esa medida, no puede entenderse que los artículos acusados contenga una afectación “disfrazada” por cuanto para hacer exigible esta figura, los predios que tienen un trazado vial previo, requieren que se adelante un proceso de afectación vial que es preexistente y que requiere la inscripción del acto administrativo que así lo ordena, en el registro en el certificado de tradición. **La afectación de un inmueble impide que se soliciten licencias de construcción o urbanismo sobre el predio afectado, mientras que la cesión obligatoria***

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Expediente 21906, Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Seccisentencia de 12 de marzo de 2020, número de radicado: 73001-23-31-000-2009-00333-01, actor: Andrey Gustavo García, M.P.: Nubia Margoth Peña Garzón.

gratuita se genera, precisamente, como requisito para obtener la correspondiente licencia de construcción o urbanismo.

Así las cosas, las normas objeto de análisis no corresponden a un procedimiento de afectación de inmuebles para la construcción vial, según lo regulado por el artículo 37 de la Ley 388, pues no corresponden a los requisitos que deben observarse y, por lo mismo, estas disposiciones no tienen el alcance ni las consecuencias invocadas por el actor; y que fueron avaladas por el Tribunal en el fallo cuestionado para considerarlas nulas. (Destacado de la Sala).

121. En síntesis, el aparte demandado del artículo 205 del Acuerdo 62 de 1999 que dispone que son áreas de cesión pública las requeridas para vías públicas, tanto vehiculares como peatonales, que permitan la vinculación plena del bien inmueble a la malla vial y que hagan posible la continuidad del desarrollo vial del municipio, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico pues: (i) se impone como una carga a los propietarios que pretendan obtener una licencia de urbanización, por lo que no se extiende a todos los terrenos y, (ii) la cesión urbanística puede destinarse para la conformación de la malla vial y no de manera exclusiva a vías locales, pues como quedó visto, el correcto entendimiento de la norma debe llevar a considerar que las mismas no están limitadas a una única destinación sino que se ubican dentro de un espectro más amplio, con el fin de contribuir en la generación del espacio público, lograr un desarrollo ordenado del territorio y permitir la continuidad del trazado vial existente con el entorno de la ciudad.

(ii) Análisis del segundo motivo de impugnación: si es cierto que las normas demandadas resultan contrarias al ordenamiento jurídico dado que el concejo municipal de Medellín no fijó el porcentaje del área objeto de cesión

122. El impugnante asevera que las normas demandadas no se ajustan al ordenamiento jurídico dado que el concejo municipal de Medellín no fijó la proporción del área a ceder por concepto de cesiones urbanísticas.

123. El artículo 37 de la Ley 388 de 1997, invocado como vulnerado, establece que las reglamentaciones distritales o municipales deben determinar, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones obligatorias que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el

cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con el Capítulo XI de la mencionada ley. Prescribe la norma:

*[...] **Artículo 37º.-** Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-495 de 1998.***

También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación [...]

124. Según se observa, el legislador en uso de su poder de configuración normativa, estableció una regla general conforme a la cual, los concejos municipales, a través de los planes de ordenamiento territorial deben fijar las cesiones urbanísticas con cargo a los propietarios de los bienes inmuebles con destino a las vías, equipamientos colectivos y el espacio público en general.

125. Dicho en otras palabras, la citada disposición normativa contiene la habilitación legal para que los concejos municipales, en ejercicio de la autonomía de la que se encuentran investidos, puedan establecer la porción o porcentajes de las áreas a ceder, facultad que encuentra límites, en tanto que debe realizarse

con plena observancia a la Constitución Política (artículo 287⁵⁶) y la Ley 388 de 1997.

126. Frente al principio de autonomía administrativa, la Corte Constitucional⁵⁷ ha sostenido que está determinado:

*[...] por la misma Constitución la que, en su artículo 287 dispuso que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”. Esta norma constitucional determina, en doble sentido, lo que constitucionalmente corresponde a la autonomía garantizada de las entidades territoriales: por una parte, dispone que se garantiza la “gestión de sus intereses”, es decir, los locales o propios de la colectividad correspondiente. Es por esta razón que, cuando se trata de la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local, las facultades del Legislador son mucho más amplias, al no encontrarse en juego, en principio, la autonomía de las entidades territoriales, sin que pueda entenderse que los locales y los nacionales son intereses contrapuestos, sino que, por el contrario, requieren ser armonizados. Por otra parte, implica los contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y por las autoridades nacionales, en sus relaciones con las entidades territoriales. Dichos contenidos constitucionales que protegen la autonomía de los entes territoriales, elementos del núcleo esencial de su autonomía, pueden agruparse en tres: (i) **el autogobierno**, mediante autoridades propias, característica que se deriva de su elección local y por la ausencia de subordinación jerárquica de dichas autoridades respecto de las autoridades nacionales, con la salvedad de los asuntos de orden público, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución; (ii) **ejercer las competencias que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, le correspondan a la entidad territorial, pues sin competencias, no***

⁵⁶ Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

⁵⁷ C- 189 de 2019.

existe autonomía de la cual predicarla, y (iii) administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Igualmente, a partir de los artículos 300, n. 5 y 313, n. 5 de la Constitución, también integra su autonomía “la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas. (Destacado de la Sala).

127. A su vez, la propia Ley 388 de 1997, establece como principios del ordenamiento del territorio, la protección de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y el principio de distribución equitativo de cargas y los beneficios.

128. Sobre la función social de la propiedad, la Corte Constitucional, en sentencia C- 870 de 2003 expresó:

[...] La Carta Política de 1991 mantuvo esa formulación, con las modificaciones que pueden apreciarse en su artículo 58. De suerte tal que la propiedad: privada o estatal; individual o colectiva, no puede concebirse ni desarrollarse bajo el exclusivo marco de sus titulares. Por el contrario, el carácter trascendente de la propiedad se pone de manifiesto a partir del Preámbulo de la Constitución, pues, ¿cómo asegurarle a los integrantes de la Nación, la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, al amparo de unas condiciones de existencia desprovistas de la titularidad y goce de bienes materiales? Por esto mismo, la propiedad, en su sentido individual y social está llamada a jugar un rol definitorio en las relaciones de la familia, la sociedad y el Estado, a través de expresiones tales como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la salud y la seguridad social, a la educación, a la recreación y la cultura, y por tanto, a la vida en condiciones dignas. La propiedad y las decisiones que sobre ella se tomen, tienen efectos individuales y colectivos que no pueden ser desconocidos por nuestro Estado Social de Derecho, especialmente en la perspectiva de su función de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de stirpe constitucional.

129. Por su parte, el principio de distribución de las cargas públicas, en los términos definidos en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997 constituye un desarrollo del principio de igualdad en materia urbanística según el cual los planes de

ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deben establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

130. Este principio, según la jurisprudencia de esta Corporación pretende

[...] evitar que los titulares del derecho de propiedad, se apropien inequitativamente de los beneficios que reporta el ejercicio de la actuación urbanística. Así mismo, lo que pretenden es incorporar los beneficios urbanísticos en el patrimonio de los propietarios, cuando se cumplan con las cargas de la urbanización que estén fijadas en el Plan de Ordenamiento Territorial POT y en el Plan Parcial, que se haya impuesto a sus propiedades; en todo caso cuidando que no se vaya a incurrir en confiscaciones o en imposición de tributos [...]⁵⁸»

131. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala observa que el Municipio de Medellín en el artículo 206 del mismo Acuerdo 62 de 1999 incorporó, los criterios básicos que rigen las cesiones públicas de las áreas de cesión obligatoria, como se observan a continuación:

[...] ARTÍCULO 206. Sobre los criterios básicos que rigen las cesiones públicas de las áreas de cesión obligatoria. Son criterios de base para la definición de las cesiones públicas que los nuevos desarrollos urbanísticos y constructivos deberán aportar, los siguientes:

Para los desarrollos residenciales, la cuantificación de áreas a ceder se contabilizará de acuerdo con el criterio de densidad poblacional y los indicadores equivalentes que se establezcan por cada zona de tratamiento.

Para los desarrollos habilitados mediante la formulación y adopción de un plan parcial, las cesiones asignadas para el área de planeamiento serán contabilizadas de manera global y se distribuyen de acuerdo a las etapas, fases o unidades de actuación urbanísticas que dicho

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de julio de 2014, número de radicado: 25000-23-24-000-2007-00235-02, actor: CAMACOL, demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá, M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

plan propongá, aplicando el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

En los procesos de urbanización en tratamientos de consolidación, las cesiones generadas deberán ser pagadas en dinero a la administración mediante un procedimiento que será reglamentado posteriormente.

En los procesos de construcción en tratamientos de consolidación donde se indique, la obligación de entregar una cesión pública derivada de procesos de densificación, ésta deberá ser pagada en dinero a la administración municipal mediante un procedimiento que será reglamentado posteriormente. (Destacado de la Sala).

132. Sumado a ello, en el expediente quedó acreditado que el concejo municipal expidió el Acuerdo 23 de 2000 «*Por el cual se reglamentan y adoptan las Fichas Resumen de Normativa Urbana y Rural para el Municipio de Medellín*» mediante el cual se fijaron los criterios para la determinación de las áreas de cesiones y obligaciones urbanísticas para áreas verdes recreacionales y equipamientos.⁵⁹

133. Posteriormente, el Alcalde de Medellín expidió el Decreto 0592 de 11 de junio de 2003 «*Por el cual se reglamenta parcialmente el Acuerdo 46 de 2002*», con fundamento en las facultades *pro tempore* conferidas en el artículo 4° del Acuerdo 46 de 2002 y en él fijó, como porcentaje de cesión, el equivalente al 30% del área bruta del predio para el proyecto vial⁶⁰.

134. Según se analiza, se evidencia que a partir de la expedición del Acuerdo 62 de 1999 se han adoptado una serie de normas con el fin de reglamentar los aspectos que el actor echa de menos.

135. En todo caso, para la Sala, la ausencia del porcentaje **numérico** del área a ceder en el acto acusado no puede ser interpretado, en modo alguno, como un vicio de ilegalidad del mismo, en tanto que como se observó sí fijó los criterios que se deberían tener en cuenta para esa finalidad.

136. Cabe reiterar que la aplicación de dichos criterios no se puede hacer de manera indiscriminada en la cesión urbanística, esto es, sin ningún límite.

⁵⁹ Folios 125 a 133 del cuaderno principal. Los cuales aparecen consignados en los artículos 22 y siguientes del mismo acuerdo.

⁶⁰ Folio 74 a 76 del cuaderno principal.

137. En este punto, la Sala comparte el argumento del Tribunal en la sentencia impugnada cuando indicó, de manera precisa, que los principios de proporcionalidad y el de razonabilidad actúan como límites para la imposición de las cesiones urbanísticas en los Planes de Ordenamiento Territorial.

138. La proporcionalidad y razonabilidad son «[...] *principios de corrección funcional de toda la actividad estatal que, junto con otros principios de interpretación constitucional –unidad de la Constitución, fuerza normativa, fuerza integradora, concordancia práctica, armonización concreta, inmunidad de los derechos constitucionales e interpretación conforme a la Constitución–, busca asegurar que el poder público, actúe dentro del marco del estado de derecho, sin excederse en el ejercicio de sus funciones. Su fundamento normativo último está dado por los principios fundamentales de Estado de Derecho, fuerza normativa de la Constitución y carácter inalienable de los derechos de la persona humana*⁶¹».

139. No debe olvidarse que la función administrativa está al servicio del interés general y la misma debe ejercer con plena observancia de los referidos principios, tal y como lo dispone los artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 489 de 1998.

140. En consecuencia y, a partir de los razonamientos propuestos, la Sala considera que el argumento planteado por el recurrente carece de vocación de prosperidad, pues si bien el Acuerdo 62 de 1999 no fijó el porcentaje numérico de la cesión sí previó los criterios que deben tenerse en cuenta para ello. Posteriormente y, de cara a regular dicho aspecto, se han expedido una serie de normas como el Acuerdo 023 de 2000, inicialmente, y luego el Decreto 0592 de 11 de junio de 2003, pues como bien lo indicó el *a quo*, la complejidad propia de los componentes urbanos convierte en imposible que una sola norma agote todos los temas a regular.

(iii) Análisis del tercer motivo de impugnación: si es cierto que los preceptos demandados desconocieron lo dispuesto en la Ley 715 de 2001

141. El impugnante considera que los preceptos acusados desconocen lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, que establece que corresponde a los municipios desarrollar la infraestructura vial carga que, a su juicio, fue trasladada a los urbanizadores de manera indiscriminada, a pesar de que la Ley 388 de 1997 autoriza a que las mismas se impongan, exclusivamente, para vías locales.

⁶¹ C- 916 de 2002.

142. Con miras a desarrollar este motivo de impugnación, la Sala considera relevante analizar el marco normativo en esta materia, así:

- **Las cargas urbanísticas en materia de infraestructura vial**

143. La Ley 388 de 1997 concibió el ordenamiento del territorio como una función pública encaminada a cumplir, entre otros, los siguientes fines: (i) posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos y su destinación al espacio común; (ii) atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social y ecológica de la propiedad buscando su desarrollo sostenible; (iii) propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios de desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y, (iv) mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales (artículo 3°).

144. La función pública del ordenamiento del territorio se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales que comprende las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas que le son propias relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (artículo 8⁶²) que debe estar contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial el cual es definido como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (artículo 9°).

145. En relación con la importancia del Plan de Ordenamiento Territorial, la Corte Constitucional mediante sentencia SU- 095 de 2018 dijo:

[...] En materia del uso del suelo, uno de los instrumentos más importantes con los que cuentan los Municipios es el Plan de Ordenamiento Territorial- POT-. Éste, regulado en el artículo 9 de la Ley

⁶² [...] **Artículo 8°.- Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

[...]

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, **las cesiones obligatorias**, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

388 de 1997 y el artículo 41 de la 152 de 1994, es el instrumento mediante el cual se desarrolla el proceso de ordenamiento territorial municipal y debe ser creado en un espacio de participación de los diversos actores sociales que se ven involucrados por la dinámica territorial. Para tal efecto, tanto los municipios como los distritos tienen la responsabilidad de garantizar la participación y concertación en la formación del plan.

146. Los Planes de Ordenamiento Territorial deben comprender tres componentes: el general, el urbano y el rural.

147. El componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial se encuentra integrado por el conjunto de políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano (numeral 2° del artículo 11), el cual es concebido como el instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas y que debe contener, como mínimo, la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras, entre otros (numeral 2° del artículo 13 *ibidem*⁶³).

148. De conformidad con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997⁶⁴ - modificado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004- las normas urbanísticas regulan el uso, la

⁶³ Artículo 13.- Componente urbano del plan de ordenamiento. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

[...]

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, **y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.**

⁶⁴ **Artículo 15.-** Normas urbanísticas. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia. [...]

2. Normas urbanísticas generales

ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de esos procesos y dentro de ellas se encuentran las normas urbanísticas generales las cuales hacen posible establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelos de expansión y «[...] **otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos** y a sus constructores conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones».

149. Ahora bien, la Ley 388 de 1997, asigna una serie de cargas a los propietarios de los predios de los inmuebles en materia de infraestructura vial, de las cuales se destacan las siguientes:

*[...] **Artículo 39.-** Unidades de Actuación Urbanística. Los planes de ordenamiento territorial podrán determinar que las actuaciones de urbanización y de construcción, en suelos urbanos y de expansión urbana y de construcción en tratamientos de renovación urbana y redesarrollo en el suelo urbano, se realicen a través de unidades de actuación urbanística.*

Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.

[...]

2.6. Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

[...] (Destacado nuestro).

Parágrafo.- Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán **objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas** correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, **así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.**

Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

[...]

Artículo 51.- Urbanización en suelo de expansión. **La adecuación de terrenos en suelo de expansión que no formen parte de unidades de actuación, con infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, podrá ser realizada por las entidades públicas competentes o por los propietarios correspondientes, según las previsiones de los planes de ordenamiento, pero en todo caso serán a cargo de sus propietarios las cesiones gratuitas y las obras de infraestructura previstas en el primer inciso del parágrafo del artículo 39 de la presente Ley.**

Los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen podrán determinar que las inversiones públicas realizadas mediante la ejecución de infraestructuras para la adecuación de las áreas de expansión, sean recuperadas a través de la aplicación de los instrumentos tales como la valorización, participación en plusvalía o compensaciones. (Destacado nuestro)

151. Las cargas generales, según la Ley 388 de 1997 son las correspondientes al costo de infraestructura vial principal⁶⁵ y redes matrices principales de servicios públicos, las cuales se deben distribuir entre todos los propietarios del suelo de toda el área beneficiaria de la misma y deben ser financiadas a través de tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro medio que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones urbanísticas.

152. Las cargas locales son las que se distribuyen a nivel de una Unidad Actuación Urbanística, entendida como el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos.

153. Las cargas correspondientes que son objeto de reparto entre los propietarios de los bienes inmuebles de una actuación urbanística mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios comprende: (i) la cesión del suelo, (ii) la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias⁶⁶ y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos y, (iii) las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

154. La urbanización, en los términos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín adoptado por el Acuerdo 62 de 1999 es el proceso mediante el cual se realizan obras de urbanismo con el fin de lograr su vinculación a la malla vial, a través de la dotación de servicios, de infraestructura vial y de áreas libres, comunales, recreativas y habilitado para los desarrollos constructivos. La urbanización así entendida se refiere a la parcelación de uno o

⁶⁵ En este sentido, resulta relevante traer la definición que trae El Decreto 2181 de 2006 «**Por el cual** se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística», **sobre infraestructura o red vial principal**: «Es la conformada por la malla vial principal, arterial y demás vías de mayor jerarquía que hacen parte de los sistemas generales o estructurantes del plan de ordenamiento territorial y que soportan los desplazamientos de larga distancia, permitiendo la movilidad dentro del respectivo municipio o distrito a escala regional, metropolitana y/o urbana».

⁶⁶ Resulta importante destacar que el Decreto 2181 de 2006 define **la infraestructura o red vial secundaria** como «[...]la conformada por el conjunto de vías que permiten la movilidad y articulación entre la malla vial arterial o principal y la red vial local» y por **infraestructura o red vial local** se entiende «la conformada por el conjunto de vías que permiten la comunicación entre las urbanizaciones y la red vial secundaria, garantizando la accesibilidad interna a cada una de las unidades prediales de la urbanización.

más predios y a la construcción en uno o más de ellos de un conjunto habitacional o residencial con su infraestructura⁶⁷.

155. Por todo lo expuesto, se colige que los interesados en adelantar un proyecto urbanístico deben obtener la respectiva licencia de urbanismo y asumen unas cargas urbanísticas, entre ellas se encuentra aquella que obliga a articular el proyecto urbanístico con la red vial existente para garantizar la adecuada accesibilidad, funcionalidad y operatividad del mismo con el entorno de la ciudad y su articulación con la infraestructura vial existente.

- **Las obligaciones a cargo de la Nación, los departamentos y municipios en materia de infraestructura vial**

156. Como premisa normativa, la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993⁶⁸ determinó, en su artículo 11, que la infraestructura de transporte [vial] a cargo de la nación comprende aquella que es de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo al país y de este con los demás países. Concretamente, y del tenor de la norma, la infraestructura se encuentra constituida por:

[...] 1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras;*
- b) las carreteras con dirección predominante sur - norte, denominadas Troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales;*
- c) las carreteras que unen las Troncales anteriores entre sí, denominadas Transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, según el contenido del literal a, que comuniquen con los Países limítrofes o con los puertos de comercio internacional;*
- d) las carreteras que unen las capitales de Departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica; esta conexión puede ser de carácter intermodal y*

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala Consultiva y Servicio Civil, RAD2003-N1502, 1502, concepto de 4 de julio de 2003, M.P: César Hoyos Salazar, actor: Ministerio del Interior y de Justicia.

⁶⁸ «Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones».

e) las vías para cuya constitución se ha comprometido el Gobierno Nacional con Gobiernos Extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.

[...]

157. Por su parte y, de conformidad con el artículo 16 *ibídem* hace parte de la infraestructura de transporte a cargo de los departamentos:

[...] las vías que hoy son de propiedad de los Departamentos; las que son hoy responsabilidad de la Nación - Fondo Vial Nacional o del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - y que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en esta Ley, les traspase mediante convenio a los departamentos, al igual que aquellas que en el futuro sean departamentales, las que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red Nacional; al igual que los puertos y muelles fluviales y los aeropuertos, en la medida que sean de su propiedad o que le sean transferidos. Para el cumplimiento del programa de transferencia de las vías de la Nación a los Departamentos, el Ministerio de Transporte elaborará un plan gradual de transferencia de vías, de tecnología y de recursos económicos, apropiados por el Fondo de Cofinanciación de Vías creado por esta Ley, de tal forma que ello les permita una eficaz administración, conservación y rehabilitación de las carreteras que reciban.

158. Por último, según el artículo 17 *ibídem* forma parte de la infraestructura distrital y municipal:

[...] las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del Municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

159. En materia de responsabilidades sobre la infraestructura de transporte, existe una competencia compartida entre la Nación y las entidades territoriales para la construcción, conservación y planeación de cada uno de los componentes de su propiedad (artículos 19 y 29 *ibídem*).

160. Concordante con lo anterior, la Ley 715 de 2001⁶⁹ asignó a los municipios, la competencia, directa o indirecta, con recursos del Sistema General de Participaciones y otros recursos, para promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y, de manera especial, el artículo 76.4.1, en materia de transporte, le asignó la función para construir y conservar la infraestructura vial, las vías urbanas suburbanas, veredales y aquellas que son de propiedad del municipio, así como las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre que sean de su propiedad o cuando le sean transferidos directa o indirectamente. En todo caso, las vías que forman parte de las carreteras nacionales siguen a cargo de la Nación.

161. Esta Sección, mediante sentencia de 26 de junio de 2020⁷⁰, proferida dentro de la acción popular interpuesta por los ciudadanos Omer Adame Ángel y otros, con miras a lograr la protección de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; frente a las competencias de los municipios en materia de infraestructura vial, dijo lo siguiente:

*[...] 4.1. El artículo 2° de la **Constitución Política de Colombia** señala que son fines esenciales del Estado, entre otros, “[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]”. Igualmente, se estableció que “[...] [l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*. [Subraya es original].

La Constitución también consagra, entre otros derechos colectivos, el de circular libremente por el territorio nacional; al uso y goce de los bienes de uso público como las carreteras, así como la correlativa obligación del Estado de garantizar la integridad del espacio público y su destinación al

⁶⁹ «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros».

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de junio de 2020, número de radicado: 85001-23-33-000-2018-00091-01, actores: Omer Adame Ángel y otros, demandado: Nación – Ministerio De Transporte – Instituto Nacional De Vías (INVÍAS), Departamento De Casanare – Secretaría De Obras Públicas Y Transporte Departamental Y Municipio De San Luis De Palenque – Casanare, referencia, acción popular, Magistrado Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

uso común; y a la especial protección del Estado en materia de producción de alimentos.

4.2. En este sentido, la **Ley 105 de 30 de diciembre de 1993**, “[p]or la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”, dispone como principio que “[e]l transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País”.

En tal virtud, es deber de las autoridades impulsar el desarrollo económico y el progreso social, para lo cual ejecutarán las obras públicas correspondientes, entre ellas, las relacionadas con el servicio público de transporte y la reconstrucción de la infraestructura vial del país.

La Ley 105 señala que el Sector Administrativo Transporte está conformado por el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y por la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional.

De igual forma, dentro de los principios fundamentales del Sistema Nacional de Transporte y del Sector Transporte se destaca el de seguridad de las personas, el cual se erige como una prioridad, así como el de transporte de las personas por medio de vehículos e infraestructuras en condiciones de libertad de acceso, comodidad, calidad y seguridad de los usuarios.

Por consiguiente, el artículo 19 establece que “[c]orresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de [la infraestructura de transporte de] su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley”.

Asimismo, el artículo 20 menciona que “[c]orresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del Orden Nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las Entidades Territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando

las prioridades para su conservación y construcción. [...]. (Destacado fuera del texto original)

162. De acuerdo con el marco normativo analizado, resulta claro que las entidades territoriales y, de manera especial, los municipios tienen la obligación de construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean de propiedad del municipio, disponiendo para tales efectos de los recursos del Sistema General de Participaciones u otros recursos.

163. En este sentido, una cosa es la competencia en cabeza de los entes municipales para construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean de propiedad del municipio, y otra diferente, son las cargas urbanísticas que asumen los propietarios de los bienes inmuebles para articular el proyecto urbanístico con la red vial existente y lograr su articulación con el entorno de la ciudad.

164. Así las cosas, se colige que al lado de las competencias de los entes municipales en materia de construcción de infraestructura vial, los propietarios del suelo asumen unas cargas urbanísticas como contraprestación por los beneficios urbanísticos, con el fin de lograr la materialización de los principios del ordenamiento territorial previstos en la Ley 388 de 1997⁷¹.

165. En virtud de los razonamientos anteriores, el motivo de impugnación invocado por el recurrente no está llamado a prosperar.

166. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se denegó la pretensión de nulidad de los preceptos acusados como, en efecto, así se dispondrá en la parte motiva de esta providencia.

167. Por otro lado, la Sala procederá al reconocimiento del abogado **RICHARD YHON OSPINA RAMÍREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 71.774.175 y tarjeta profesional No. 165.703 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderado judicial del municipio de Medellín, de conformidad con el poder obrante a folios 54 y siguientes del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷¹ Se consultó el documento titulado «Guía para el reparto de cargas y beneficios en Planes Parciales de Renovación Urbana disponible en el portal web; http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_reparto_cargas_beneficios.pdf. Fecha de consulta: 8 de octubre de 2020.

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

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 27 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO: RECONOCER al abogado **RICHARD YHON OSPINA RAMÍREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 71.774.175 y tarjeta profesional No. 165.703 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderado judicial del municipio de Medellín.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P (5)