

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015)

**Radicación número:** 76-001-23-31-000-2000-00138-01 (32.816)

**Proceso:** Acción de reparación directa

**Actor:** José Silvio Urbano López y otros

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 29 de julio de 2005, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Pretensiones**

El 16 de diciembre de 1999, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, por intermedio de apoderado judicial, los señores José Silvio Urbano López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte presentaron demanda<sup>1</sup> contra el municipio de Santiago de Cali, con base en las siguientes pretensiones:

---

<sup>1</sup> En auto del 4 de marzo de 1999, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó la notificación de la demanda incoada al municipio de Santiago de Cali (fl. 518, c. 1).

*“**1.** El municipio de Santiago de Cali es administrativamente responsable de los perjuicios materiales y morales causados a los señores JOSÉ SILVIO URBANO LÓPEZ, SARA DANGELLY PÉREZ DE URNANO y MARINA URBANO DE SOLARTE por la declaración de utilidad pública por destinación específica para la construcción de proyectos de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente, efectuada por el Decreto 0605 de junio 7 de 1995 o Plan de Desarrollo del municipio de Santiago de Cali y ratificada en el Acuerdo 05 de 1998 o Plan de Desarrollo Económico y Social de Cali 1998-2010, artículos 98 y 23 respectivamente, corroborada en sendas actuaciones administrativas sobre dos (2) inmuebles de su propiedad, identificados con las matrículas **370-0017042** (predio Nro. **D-032-001**) y **370-0017036** (predio Nro. **D-032-002**) cuyos linderos y especificaciones se indican en los hechos de esta demanda, afectación de la cual se desprende la obligación de pagar la compensación por afectación a que tiene derecho más el precio correspondiente a ambos inmuebles al ser considerados como de utilidad pública o interés social con la destinación señalada, lo que ha generado su imposibilidad de desarrollo y explotación económica, afectación que ha causado y sigue causando daño al patrimonio de mis mandantes.*

*2. Como consecuencia de la declaración anterior, el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI pagará a mis mandantes, los perjuicios de orden material y moral, objetivados y subjetivos, actuales y futuros, los siguientes conceptos:*

*2.1 En lo concerniente al predio No. **D-32001** con matrícula inmobiliaria **370-0017042**:*

***2.1.1.** Al pago de la COMPENSACIÓN POR PERJUICIOS ORIGINADOS EN LA AFECTACIÓN estimada en la suma de **CUATRO MIL NOVECIENTOS DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS VEINTIDOS MIL TRECIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$4.918.522.365)** liquidada a diciembre 31 de 1999, según el peritaje que se anexa a esta demanda que actualiza sobre el **AVALÚO No. 115 de ENERO 26 DE 1999, sobre COMPENSACIÓN POR AFECTACIÓN Y DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LOS INMUEBLES D032001** elaborado por la **SUBDIRECCIÓN DE CATASTRO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA, CATASTRO y TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.***

***2.1.2** Al pago del PRECIO DEL INMUEBLE **D-032001** ante la imposibilidad de su utilización y/o explotación económica, consecuencia de la declaratoria de utilidad pública, cuyo valor a Diciembre 31 de 1999 corresponde a la suma de **NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS DIECIENUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTINUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$936.619.929)** según PERITAJE antes citado sobre actualización del avalúo No. 115 de enero 29 de 1999.*

***2.2.** En lo concerniente al predio No. **D-032002** con matrícula inmobiliaria **370-0017036**:*

**2.2.1** Al pago de la COMPENSACIÓN POR PERJUICIOS ORIGINADOS EN LA AFECTACIÓN estimada en la suma de **NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$9.799.649.640)** liquidada a diciembre 31 de 1999, teniendo en cuenta para su liquidación el PERITAJE que se anexa a esta demanda que actualiza el **AVALUO No. 116 de ENERO 26 DE 1999, sobre COMPENSACIÓN POR AFECTACIÓN Y DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL INMUEBLE D031002** efectuado por la **SUBDIRECCIÓN DE CATASTRO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA, CATASTRO Y TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.**

**2.2.2** Al pago del **PRECIO DEL INMUEBLE D-032002** ante la imposibilidad de su utilización y/o explotación económica, consecuencia de la declaratoria de utilidad pública, cuyo valor a diciembre 31 de 1999 corresponde a la suma de **MIL SETECIENTOS SIETE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.707.588.339)** según PERITAJE referido sobre actualización del Avalúo No. 116 de enero 29 de 1999.

**3.** Que las anteriores sumas se actualicen al momento de proferir condena contra el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**, teniendo en cuenta la proyección efectuada para los periodos comprendidos entre **AGOSTO 23/95 A DICIEMBRE 31 DE 1999, A DICIEMBRE 31 DE 2000 y DICIEMBRE 31 DE 2001**, efectuada en el PERITAJE que se aporta a la demanda en los términos del inciso 1º del artículo 10 de la Ley 446 de 1998.

**4.** Que se condene, igualmente al **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** a pagar a cada uno de mis mandantes, por concepto de perjuicios morales, la suma, en pesos colombianos, equivalente a mil (1.000) gramos de oro, al momento de ejecutoria del fallo, según cotización del Banco de la República.

**5.** **EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** dará cumplimiento a la sentencia que se profiera en el presente proceso, en el término señalado en el artículo 176 del C.C.A. y reconocerá intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del fallo y moratorios, después de ese término” (negrillas originales - fls.471 a 473, c. 1).

## **2. Fundamentos de hecho**

La situación fáctica que se invocó como fundamento de las pretensiones deprecadas se resume de la siguiente manera:

2.1 Los señores José Silvio Urbano López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte son propietarios de dos lotes, junto con sus respectivas mejoras, ubicados en el barrio Industrial de la comuna ocho de la ciudad de Cali. El primer inmueble tiene un área total de 8.000 mts<sup>2</sup> y se identifica con el predial D032001 y la matrícula inmobiliaria 370-0017042. El segundo tiene un área de 7.253.44 mts<sup>2</sup> y se identifica con el predial D032002 y la matrícula inmobiliaria 370-0017036.

2.2 El 7 de junio de 1995, el alcalde municipal de Santiago de Cali expidió el Decreto n.º 605 “Plan de Desarrollo” cuyo artículo 98 intitulado “De los predios de utilidad Pública o destinación específica” estableció:

*“Los predios que a continuación se relacionan, señalados en los planos 3 y 4 forman parte integrante del presente decreto, se destinarán a los siguientes fines, considerados por los artículos 9 y 10 de la Ley 9 de 1989 como de utilidad pública o interés social.*

(...)

*Predios destinados a construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente.*

<i>Predio No.</i>	<i>Matr. Inmobiliaria</i>	<i>Destinación</i>
<i>D032001</i>	<i>370-0017042</i>	<i>Infraestructura social</i>
<i>D032002</i>	<i>370-0017036</i>	<i>Infraestructura social”</i>

(...)

Además, el artículo 100 del mencionado reglamento ordenó que las novedades de uso de los predios relacionados en los artículos 94 a 99 deberían comunicarse a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circulo de Cali y a la Oficina de Catastro Municipal por el Departamento Administrativo de Control Físico Municipal o la entidad que haga sus veces, para efectos de su anotación y registro.

2.3 El 18 de agosto de 1995, el Departamento Administrativo de Control Físico de Santiago de Cali solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos efectuar las respectivas anotaciones. El 23 de agosto siguiente, se registró en los respectivos folios de matrícula

inmobiliaria: *“Predio declarado de destinación específica a construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente”.*

2.4 Los afectados solicitaron al municipio de Santiago de Cali el pago de la compensación de perjuicios a los que tienen derecho, lo que inicialmente motivo la expedición de la resolución n.º A-174 de 21 de noviembre de 1996 por medio de la cual:

- i) Se fijó el procedimiento para atender la solicitud.
- ii) Se delimitó el objeto de la actuación a los predios afectados por utilidad pública, esto por cuanto la petición incluía un predio que si bien integraba el identificado con el predial D032001 era un predio independiente que no fue enunciado en el Plan de Desarrollo.
- iii) Se decretaron y solicitaron varias pruebas, entre ellas: un avalúo para determinar el costo de las compensaciones, certificaciones sobre trámites o licencias concedidas y una inspección a los predios para verificar su estado y las mejoras existentes.

2.5 El 17 de diciembre de 1997, la Secretaría de Ordenamiento Urbanístico realizó una inspección al predio distinguido con el predial D032002 y la matrícula inmobiliaria 370-0017036, constatando su desarrollo parcial constituido por dos bodegas edificadas al amparo de la Licencia de Construcción n.º 35000 de 15 de febrero de 1994.

2.6 El 29 de enero de 1997, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal solicitó al alcalde la priorización de la compra de los inmuebles declarados de utilidad pública por el Plan de Desarrollo especialmente de los predios necesarios para el desarrollo “canchas comuna ocho zona verde”.

Con motivo de la anterior comunicación, el 21 de marzo de 1997, el Departamento de Hacienda, Catastro y Tesorería señaló que en el presupuesto de las vigencias 1995, 1996 y 1997 no figuraba apropiación presupuestal para adelantar el mencionado proyecto de infraestructura social.

2.7 El 11 de septiembre de 1997, el Director del Departamento Administrativo de Planeación informó al director jurídico de la alcaldía que en la reunión del CONFIS, de 1.º de septiembre se acordó la presentación de un análisis e informe financiero para la negociación de predios declarados de utilidad pública por el Decreto n.º 605 de 1995.

2.8 El 17 de abril de 1998, la Jefe de la Unidad Comercial y de Negociación de Predios de la Secretaria de Infraestructura Vial y de Valorización solicitó el avalúo de los predios D032001 y D032002 *“debido a que se requiere negociarlos para zonas verdes de la comuna ocho”*.

2.9 El 29 de mayo de 1998, se expidió el Acuerdo n.º 5 de 1998 que derogó el Decreto n.º 605 de 1995, sin embargo el artículo 23 de este reglamento mantuvo la declaratoria de utilidad pública declarada sobre los predios D032001 y D032002. Esta situación generó en los funcionarios de la administración municipal confusión, la cual posteriormente fue aclarada.

2.10 El 25 de junio de 1998, la Secretaria de Ordenamiento Urbanístico y la Secretaria de Vivienda Social solicitaron a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la eliminación de los folios de matrícula inmobiliaria 370-0017042 (D032001) y 370-0017036 (D032002) de la declaratoria de utilidad pública, solicitud que fue cumplida el día siguiente.

2.11 El 9 y 12 de noviembre de 1998, la Subdirección de Catastro realizó los respectivos avalúos de los inmuebles D032002 y D032001 cuyo valor estimó en \$1.489.164.590 y \$1.581.386.700 respectivamente.

2.12 El 14 de diciembre de 1998, los afectados se dirigieron a la Dirección Jurídica del municipio de Santiago de Cali para poner de presente todos los inconvenientes generados para lograr el pago de la compensación de sus inmuebles. Además, solicitaron que se defina desde el punto de vista jurídico la situación.

2.13 El 30 de diciembre de 1998, la administración municipal dio trámite a la anterior solicitud con la expedición de la Resolución n.º A-350 en la cual se advirtió la necesidad de contar con los avalúos por compensación para efectos de poder resolver la situación de los propietarios afectados. En consecuencia, se ordenó perentoriamente a la Subdirección de Catastro la elaboración de los avalúos teniendo en cuenta los posibles perjuicios sufridos.

2.14 El 26 de enero de 1999, el Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería elaboró los avalúos de compensación por afectación y destinación específica, en los que se pone de presente la existencia de un daño a los propietarios de los inmuebles que debe ser resarcido, toda vez que su derecho de propiedad fue vulnerado de manera definitiva.

2.15 Con el conjunto de las pruebas recibidas, el 18 de agosto de 1999, el Director Jurídico emitió el concepto jurídico de fondo en relación a la petición de compensación y adquisición de bienes:

*“De conformidad con el análisis normativo y el estudio asumido a las pruebas allegadas al expediente, este Despacho se permite conceptuar que no existe viabilidad jurídica para la compensación solicitada por los propietarios de los predios destinados a CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN RECREACIÓN ORNATO Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, pues no se dan los presupuestos necesarios jurídicos y fácticos para que exista una afectación por causa de una OBRA PÚBLICA, no puede por lo tanto la Administración Municipal, entrar a compensar unos perjuicios, cuando los predios como se desprende del artículo 98 del Decreto 0605 de 1995, se habían destinado a los fines considerados por los artículos 9 y 10 de la Ley 9 de 1989 como de UTILIDAD PÚBLICA O INTERES SOCIAL, destinación que aún conservan en los términos del artículo 23 del Acuerdo 05 de 1998, “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Municipio de Santiago de Cali.*

*En los anteriores términos esta Dirección Jurídica, deja resuelta de manera definitiva la petición de PAGO DE COMPENSACIÓN solicitada por los propietarios...”*

2.16 El 19 de agosto de 1999, el alcalde remitió a los propietarios el concepto emitido por la Dirección Jurídica de la entidad. En relación a la oferta de venta de los inmuebles,

manifestó que de manera prioritaria se analizaría su viabilidad, de lo cual sería debidamente enterados.

2.17. Al momento de presentación de la demanda los inmuebles siguen soportando la declaración de utilidad pública (fls. 471 a 489, c.1).

### **3. Oposición a la demanda**

El municipio de Santiago de Cali contestó la demanda.

Sostuvo que los predios fueron destinados para la construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección al medio ambiente y que en esas condiciones se hizo su inscripción en el registro, de donde no puede señalarse que la afectación la motivó la construcción de una obra pública, en los términos del artículo 37 de la Ley 9 de 1989. Disposición que entiende por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias para el desarrollo de un predio, pero única y exclusivamente por motivos de obra pública o por protección ambiental.

Además, señaló que no se puede confundir la facultad legal que tiene la administración pública para declarar bienes de utilidad pública e interés social contenida en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989 con la afectación propiamente dicha establecida en el artículo 37 *ibídem*. Exige la norma *i)* su adopción mediante acto administrativo debidamente inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria, acto que, además debe disponer la celebración del respectivo contrato de compraventa y el pago de los perjuicios y *ii)* la realización de un estudio que indique el destino del inmueble y el término para su adquisición.

Por otra parte, puso de presente que la afectación por obra pública debe notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, ya que el incumplimiento de dichas formalidades genera la inexistencia o

nulidad del acto. Asimismo, señaló que la medida puede adoptarse por tres años, renovables por una sola vez.

Por último, propuso la excepción de caducidad de la acción, porque desde el momento en que ocurrió la supuesta afectación, es decir el 23 de agosto de 1995, fecha de la anotación en el registro y la presentación de la demanda, 23 de agosto de 1995 pasaron más de dos años. Y, la de inexistencia de responsabilidad por carencia de nexo causal que comprometa al municipio de Santiago de Cali, por cuanto si existieron perjuicios no está demostrado que se desprendan de la declaratoria de utilidad (fls. 528 a 539, c.1).

#### **4. Alegatos de conclusión<sup>2</sup>**

4.1 Inicialmente, el municipio de Santiago de Cali reiteró los planteamientos que expuso al contestar la demanda. Luego, se refirió al acervo probatorio.

Señaló que los avalúos presentados con la demanda no pueden ser tenidos en cuenta, toda vez que no pudieron ser controvertidos.

Manifestó que en su declaración el señor Carlos Hernán Solarte Urbano señaló que se construyó solo dos bodegas desde el momento de expedición de la licencia de construcción hasta la fecha de anotación en el registro de la supuesta afectación, lo que denota que en el tiempo que faltaba para que expirara la licencia no era posible construir las diez bodegas restantes, situación que se agravaba si se tiene en cuenta que los demandantes no contaban con los recursos económicos necesarios para el efecto. Así, los retrasos en la obra y demás obstáculos del proyecto son única y exclusiva responsabilidad de los propietarios

En relación a las pruebas documentales, señaló que, además de las diversas comunicaciones que se enviaron entre las partes, obran en el expediente los actos administrativos que presuntamente afectaron los inmuebles, los cuales no se puede

---

<sup>2</sup> El agente del Ministerio Público no hizo pronunciamiento al respecto (fl. 603, c.1).

desconocer, gozan de presunción de legalidad en tanto no han sido declarados nulos por esta Jurisdicción.

Por lo anterior, manifestó que en este caso no aparecen estructurados daño e imputación necesarios para decretar una condena en contra de sus intereses (fls. 553 a 567, c.1).

4.2 La parte actora, también, hizo uso de este derecho.

Inicialmente, manifestó que la demanda, en cualquier escenario que se planteé, fue presentada oportunamente, así si se considera que el hecho que generó el daño fue la inscripción en el registro debe tenerse en cuenta que este llegó a su término con su cancelación realizada el 26 de junio de 1998. Además, señaló que no se puede perder de vista que la declaratoria de utilidad pública subsistía inclusive a la fecha de presentación de la demanda, como tampoco que la actuación de la administración frente a los reclamos realizados finalizaron el 19 de agosto de 1999, con la contestación realizada por el alcalde municipal.

En relación al fondo del asunto y las razones de defensa planteadas por el municipio. Precisó que en sede administrativa tanto los avalúos como las contestaciones que emitió la entidad reconocen la afectación que se realizó sobre los inmuebles, afectación especial que imposibilitó volver a explotar los predios para los usos industriales y comerciales que estaban autorizados en normas y licencias previas, limitación que no solo perjudicó sus intereses mientras estuvo registrada sino con posterioridad, por cuanto los artículos que la ordenaban se mantuvieron vigentes en el siguiente plan de desarrollo.

Llamó la atención de que el argumento según el cual ni la declaratoria de utilidad pública, ni su inscripción hicieron referencia a una obra pública no es más que un intento por desconocer el derecho de los propietarios. Además, aclaró que los cambios de uso de suelo normalmente no se registran, pues solo hay lugar a la inscripción cuando existe

una afectación drástica en un inmueble como precisamente ocurre en este caso, en el que de una utilización privada se pasa a una pública, hecho que explica porque se habló de una novedad de uso.

Finalmente, señaló que los avalúos n.º 115 y 116 fueron realizados a instancias de la propia entidad demandada de donde en sede judicial no pueden ser desconocidos por esta misma. Igualmente, manifestó que el concepto pericial que aportó con la demanda cuyo objeto fue precisamente la actualización de los avalúos realizados en sede administrativa fue aportado con fundamento en el artículo 10 de la Ley 446 de 1998, mismo sobre el cual la parte demandada no solicitó su complementación, aclaración u objeto por error grave, por tanto se tratada de una prueba válida y debidamente incorporada al proceso (fls. 575 a 602, c.1).

## **5. Sentencia recurrida**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

Preliminarmente, descartó la configuración de la excepción de caducidad de la acción. Al respectó, señaló que la causa del daño es la declaratoria de utilidad pública de los inmuebles de los demandantes, lo que trajo su afectación y la imposibilidad de lograr la respectiva compensación. En esa medida debía tenerse en cuenta que los actores solicitaron ante la administración el respectivo pago de perjuicios, los que fueron negados el 19 de agosto de 1999, decisión que pasa a ser un hecho complementario a la declaratoria de utilidad pública y punto de partida para la formulación de la demanda que, al haberse presentado, el 16 de diciembre de 1999, lo fue en tiempo.

Al analizar el fondo del asunto consideró que los bienes de propiedad de los demandantes fueron destinados *a la construcción de infraestructura social, en recreación, ornato y protección del medio ambiente*. Fines estos que se enmarcan dentro del concepto de la utilidad pública o el interés social, lo que significa que aquellos debían soportar la limitación impuesta al uso del suelo en beneficio del interés colectivo,

situación que a su juicio no necesariamente implica una afectación en los términos del artículo 37 de la Ley 9 de 1989, ya que dicha figura se presenta cuando se tiene como causa una obra pública.

De este modo, no encontrándose la situación de los demandantes en los supuestos del enunciado normativo citado, señaló que no había lugar a su indemnización, aspiración que, a juicio del Tribunal, además quedó totalmente descartada, si se tiene en cuenta que en la práctica los demandantes siempre pudieron disponer del bien, claro bajo el uso impuesto por la administración, porque aquel nunca salió del comercio. Conclusión que entendió extendida a todo el periodo de tiempo que el bien estuvo destinado a la utilidad pública (fls. 607 a 638, c.ppal.).

## **6. Recurso de apelación<sup>3</sup>**

La parte demandante impugna la decisión. Para el efecto inicialmente reitera los argumentos presentados en la demanda y en los alegatos de conclusión.

Además, sostuvo que si lo registrado en los folios de matrícula inmobiliaria fue una simple novedad de uso y no una afectación en los términos del artículo 37 de la Ley 9 de 1989 no se entiende como sin ninguna otra causa aparente, la administración municipal realizó tal acto registral.

Aduce que sostener que las limitaciones al uso del suelo constituyen una carga que deben soportar los propietarios, en virtud de la función urbanística y ambiental de la propiedad, pasa por alto que los predios de su dominio y otros más, para un total de cinco, fueron declarados en el Plan de Desarrollo como de utilidad pública para la construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente. Situación constitutiva de una violación al principio de igualdad frente a las cargas públicas.

---

<sup>3</sup> Las partes y el Ministerio Público se abstuvieron de presentar alegatos de conclusión en esta instancia (fl. 674, c. ppal.).

En su criterio, en el plenario se demostró que inicialmente se presentó la declaratoria de utilidad pública a través de acuerdo municipal y que como una consecuencia de ello, se produjo la afectación con la inscripción en el registro inmobiliario. Aspecto que si bien no excluye los bienes del comercio los deja circunscritos al desarrollo específico establecido por la administración, quien, a partir de ese momento, debía iniciar los trámites de enajenación voluntaria y de expropiación para materializar los fines propuestos en el plan de desarrollo. En consecuencia, pone de presente que no se advierte en sus pretensiones confusión entre los conceptos de afectación por causa de obra pública, con la mera declaratoria de utilidad pública.

Dadas estas circunstancias, se aparta de la interpretación del Tribunal acorde con la cual los hechos causantes del perjuicio se imputan a los propios demandantes, esto fundado en que ante la mera declaratoria de utilidad pública motivaron una serie de pronunciamientos innecesarios ante la administración. Lo anterior en razón de que ello precisamente dio lugar a que se desconozca el daño antijurídico causado, contrario a lo probado.

Para terminar, señala que los pronunciamientos jurisprudenciales que fundaron la sentencia, en los que de manera general se deja en claro la posibilidad de la administración de declarar la utilidad pública sobre predios particulares especialmente por motivos de interés histórico o cultural, no resultan aplicables, toda vez que la potestad no se discute; empero sí, el menoscabo patrimonial causado por la declaratoria, la que, además de haberse anunciado en el Plan de Desarrollo se inscribió durante años en los respectivos folios de matrícula (fls. 642 a 664, c. ppal.).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, dado que la cuantía de las pretensiones alcanza la exigida en vigencia de la Ley 954 de 2005<sup>4</sup>, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de segunda instancia ante esta Corporación.

## **2. Problema jurídico y esquema de resolución**

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación, con miras a determinar, si la destinación para la *construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente* por motivos de utilidad pública, de los inmuebles identificados con las matriculas inmobiliarias 370-0017042 y 370-0017036, establecida por el municipio de Santiago de Cali en Plan de Desarrollo, Decreto n.º 605 de 1995 y registradas temporalmente en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria constituyen una limitación al derecho de propiedad de carácter indemnizable.

Con este fin, la Sala inicialmente se detendrá en los alcances al derecho de dominio y en las limitaciones impuestas al derecho de propiedad en el desarrollo urbano que demandan indemnización, para luego con fundamento en los hechos probados abordar el estudio del caso concreto.

## **3. Consideraciones generales**

### **3.1 Alcances del derecho de dominio a la luz del artículo 58 de la Carta**

---

<sup>4</sup> En vigencia de la Ley 954 de 2005 para que esta Corporación pudiera conocer de un recurso formulado (28 de febrero de 2006) contra una sentencia proferida en un proceso iniciado por la vía de la acción de reparación directa debía superar los 500 s.m.l.m.v., es decir los \$204.000.000 y en este caso la mayor de las pretensiones fue estimada por la parte actora en \$ 4.918.522.365, por concepto de perjuicios materiales (fl. 515, c.1).

3.1.1 La Constitución Política de 1991, desde el artículo 2 preceptúa el deber de las autoridades de la República de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los residentes en Colombia, esto significa que dentro del conjunto de garantía ciudadanas, la propiedad privada se destaca por gozar de protección constitucional expresa en orden a lograr su libre y tranquilo ejercicio.

Concretamente, este derecho fue estatuido en el artículo 58<sup>5</sup> de la Carta, enunciado normativo que, además de reconocer su función social y ecológica, regula tanto su protección como su legítima privación. Señala que se puede subordinar el uso y goce de este derecho al interés social o a motivos de utilidad pública e incluso privarse de este por estas mismas razones, a través de su expropiación sujeta al pago previo de una indemnización, en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3.1.2 En el ámbito legal, se encuentra su regulación, en el artículo 669 del Código Civil que define el dominio o propiedad como *“el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o derecho ajeno”*. Enunciado del que se sigue que su titular, sujeto a las limitaciones constitucionales, tiene pleno poder sobre la cosa para utilizarla (*jus utendi*), percibir sus frutos (*jus fruendi*) y disponer, material o jurídicamente de ella (*jus abutendi*).

Resulta importante poner de presente que el anterior precepto fue objeto de armonización por la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la exequibilidad de la

---

<sup>5</sup> El artículo 58 modificado por el Acto Legislativo 1 de 1999, dispone: **“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.**

**La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.**

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

**Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”** (Resalta la Sala).

expresión “*arbitrariamente*” que hacía parte del enunciado original, para extraerla del ordenamiento jurídico. Señaló que dicho término involucra el marcado interés individualista reconocido por el legislador del año 1887 que no resultaba compatible con los principios y valores constitucionales, cimentados sobre el principio del Estado social de derecho que, excluye una concepción absoluta de la propiedad privada. Esta Corporación consideró<sup>6</sup>:

*“La Constitución de 1991 reconstituyó a Colombia como un “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. // Como lógico corolario, la configuración del derecho de propiedad (reiterativa de la inconsistencia anotada a propósito de la Reforma de 1936), se hizo atenuando aún más las connotaciones individualistas del derecho y acentuando su función social; agregó además el Constituyente que al derecho de propiedad le es inherente una función ecológica y creó, con el mandato de que sean protegidas, y promovidas formas asociativas y solidarias de propiedad. (...)*

*De todo lo que anteriormente se ha expuesto se desprende con meridiana claridad que el concepto de propiedad que se consagra en la Constitución colombiana de 1991, y las consecuencias que de él hay que extraer (la doctrina de la Corte ejemplificada en las citas anteriores así lo confirma), es bien diferente del que se consignó en el Código Civil adoptado en 1887 y, por tanto, que el uso que allí se prescribe del concepto de propiedad, dista mucho de coincidir con el que ha propuesto el Constituyente del 91; por ende, se deduce que el contenido del art. 669 del Código Civil según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho arbitrariamente, no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia. // A más de lo anterior, es pertinente subrayar que ciertos conceptos jurídicos definidos por el legislador, cumplen una importante función simbólica, v.gr: libertad, responsabilidad, obligación, facultad, culpa, y, por tanto, suministran la clave de lo que el ordenamiento es, de la filosofía que lo informa; en este caso, queda claro que el artículo 669 no puede simbolizar de modo veraz lo que es hoy el dominio en Colombia, por mandato del Estatuto soberano.*

*La Corte ha afirmado, en múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma*

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 595 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

*naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema. // Por esas consideraciones, la Corte procederá a retirar el término arbitrariamente (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia) del artículo 669 del Código Civil, demandado”.*

3.1.3 Es de agregar que una serie de normas internacionales protegen la propiedad, verbigracia el artículo 17<sup>7</sup> de la Declaración Universal de Derechos del Hombre aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el artículo 21<sup>8</sup> de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este último enunciado interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Salvador Chiriboga vs Ecuador<sup>9</sup>:

*“60. El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional.*

*61. El derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, practicarse según los casos y las formas establecidas por la ley y efectuarse de conformidad con la Convención<sup>10</sup>”.*

---

<sup>7</sup> El artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre señala: “Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

<sup>8</sup> El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos preceptúa: “Derecho a la Propiedad Privada 1. **Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.** 2. **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 según las formas establecidas por la ley.** 3. **Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley**” (resalta la Sala).

<sup>9</sup> Este caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la expropiación de un inmueble perteneciente a María Salvador Chiriboga por parte del Concejo Municipal de Quito, así como a la falta de una justa indemnización.

<sup>10</sup> Nota original: Cfr. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez, supra nota 47, párr. 174.

3.1.4 Como se puede observar al analizar la regulación del derecho de propiedad en los diferentes órdenes, existe una generalizada evolución de cara a su contenido, marcada por la necesidad de materializar tanto la justicia social como el desarrollo sostenible en el marco de los Estados que han optado por la fórmula social de derecho. Así, en la actualidad puede sostenerse, sin oposición alguna, que este derecho subjetivo si bien habilita por regla general a su titular para la utilización de sus bienes con fines de obtener de ellos el natural provecho económico, puede llegar a limitarse cuando el interés público o el medio ambiente lo demande, al punto de poderse expropiar en determinados casos y por causas de utilidad pública previamente definidas por el legislador.

Se trata de privilegiar el interés público sin hacer nugatorios los derechos individuales de los propietarios.

3.1.5 Por último, debe señalarse que esta forma de entender el derecho de dominio tiene incidencia en muchos escenarios, entre ellos los juicios de responsabilidad, espacios en los que los propietarios buscan lograr las justas compensaciones a sus derechos cuando resultan vulnerados por el quehacer estatal. En este orden de ideas, desde ya se debe enunciar que si bien el mandato constitucional permite limitaciones al derecho de propiedad que deben ser toleradas para efectos de materializar sus funciones sociales y ecológicas, existen unas que lo desnaturalizan y que ingresan en la órbita del artículo 90 constitucional.

En esta medida, la aplicación de esta norma de conducta en cada caso concreto resulta fundamental, por cuanto de ello dependerá que los perjudicados por las medidas ablatorias impuestas por el Estado tenga derecho o no a obtener una reparación económica.

### **3.2 Limitaciones impuestas al derecho de propiedad en el desarrollo urbano que demandan indemnización**

3.2.1 Como se advirtió, el Estado a través de sus autoridades puede intervenir para regular el derecho de propiedad, en orden a mejorar la calidad de vida de los habitantes colombianos y contribuir a su desarrollo armónico y equitativo, como también para promover la conservación del medio ambiente, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico. Esta actividad no es más que la expresión estatal en la ordenación del territorio en la que participan las autoridades del orden nacional pero especialmente las de carácter territorial.

3.2.2 La Constitución Política consagra que Colombia es una República unitaria y descentralizada con autonomía en sus entidades territoriales, lo que de cara a la planeación de los municipios y distritos implica su libertad para disponer sobre estos asuntos, claro con apego a la Constitución y la ley que, entre otras, demandan la existencia de una adecuada coordinación entre las políticas nacionales y las adoptadas a nivel seccional para el desarrollo urbano, sin que ello implique menoscabo de la autonomía de las autoridades locales<sup>11</sup>.

En esta medida el artículo 311 de la Carta encargó directamente a los municipios y distritos la prestación efectiva de los servicios públicos básicos, la construcción de las obras que demande el progreso local, la organización del desarrollo de su territorio, la

---

<sup>11</sup> El desarrollo de estos imperativos constitucionales se encuentran en la Ley 52 de 1994, que en el artículo 3 establece los siguientes principios: “a) *Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica; b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad; c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo...*” Asimismo, en el artículo 32 al regular el alcance de la planeación de las entidades territoriales advierte que, “*Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia*”.

promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y el cumplimiento de las demás funciones que ella y la ley determinen<sup>12</sup>.

Por su parte, el artículo 313 al regular las funciones de los concejos municipales estatuyó que dichas corporaciones deben adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y reconoció su derecho a reglamentar el suelo dentro de los trámites que fije la ley. Esto es imponer reglas ajenas de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción de inmuebles y dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

3.2.3 En cumplimiento de estos imperativos, los municipios, a través de la expedición de instrumentos como los planes de desarrollo<sup>13</sup> o los planes de ordenamiento territorial fijan las metas generales de la acción estatal a mediano y largo plazo, de manera particular, los objetivos, directrices, políticas, estrategias, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo<sup>14</sup>.

3.2.4 Interesa destacar que para el momento de ocurrencia de los hechos, el Código de Régimen Municipal, Decreto Ley 1333 de 1986 modificado por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 9 de 1989, ordenaba puntualmente que en los planes de desarrollo se incorporaran medidas para la reglamentación de la tierra como:

---

<sup>12</sup> En este sentido la Ley 9 de 1989 modificada y adicionada por la Ley 388 de 1997 dispuso en el artículo 3 que a través de la planeación del territorio se debe: i) Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; 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 de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; iii) Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural y iv) Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

<sup>13</sup> Artículo 31 de la Ley 152 de 1994.

<sup>14</sup> Artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas.
2. Un plan vial, de servicios públicos y de obras públicas.
3. Un programa de inversiones, que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de cada entidad territorial.
4. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes.
5. La asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redesarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.
6. Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público para cada ciudad. En dicho plan se incluirá un inventario actualizado y gráfico del espacio público, referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

3.2.5 Consecuencia lógica de la adopción e implementación paulatina de este tipo de medidas urbanísticas es que la propiedad privada se vea limitada como sucede cuando, con la expedición de un decreto o acuerdo municipal que contiene alguno de los instrumentos anteriormente mencionados, se prohíbe la construcción sobre los antejardines, se establece una altura mínima o máxima para los edificios, se determinan las características de diseño o se declara una zona patrimonio histórico o de utilidad

pública, para el desarrollo de proyectos de infraestructura en servicios públicos, en estos últimos casos, entre muchos otros, como paso previo a su expropiación.

Intervenciones legítimas y necesarias para el debido desarrollo urbano que en algunos eventos pueden generar molestias sin trascendencia para el aprovechamiento del bien, pero en otros verdaderos impedimentos para el normal ejercicio del derecho que pueden demandar indemnización. Piénsese en el propietario que tiene que observar normas estéticas como el color para pintar la fachada de su casa, pero también en aquel al que se le ha impuesto una servidumbre. Supuestos estos que, aunque, extremos permiten evidenciar las diferencias de los efectos de la actuación estatal.

3.2.6 Dentro de este extenso y complejo tipo de intervenciones, tratadistas como Marienhoff y Rafael Bielsa han intentado una clasificación general, que si bien no las agota, sirve como referente para diferenciar las limitaciones que deben ser toleradas por los propietarios y aquellas que abren paso al deber de indemnizar como ocurre en el caso de la expropiación o la imposición de servidumbres públicas y privadas. Este autor señala<sup>15</sup>:

*“Al propietario en cuya propiedad se hace efectiva una “restricción” nada se le quita pues la “restricción” actúa en un ámbito o esfera jurídica cuya titularidad no le corresponde a dicho propietario, sino a la comunidad. Tal es la esencia de la “restricción” administrativa o sea constituye “una condición normal del ejercicio del derecho de propiedad”.*

*Pero cuando so pretexto de imponer una mera “restricción” administrativa al derecho de propiedad, en lugar de afectarlo “absoluto” de tal derecho, se afecta “lo exclusivo” del mismo, o lo perpetuo, de él, la supuesta restricción habrá dejado de ser tal para convertirse en “servidumbre” administrativa o en “expropiación”, figuras estas cuya imposición válida requieren del cumplimiento de requisitos de*

---

<sup>15</sup> En este mismo sentido el doctrinante Rafael Bielsa pone de presente que las limitaciones a la propiedad son actualmente tan importantes como crecientes en extensión y número y ello en razón directa de la estimación del interés público y del concepto social de dominio. Considera que entre las limitaciones a la propiedad se debe diferenciar las meras restricciones de las servidumbres, ocupaciones temporáneas y la expropiación porque estas primeras no dan lugar a un derecho de indemnización ya que ellas son simplemente cargas generales impuestas a todas las propiedades, que no desintegran el derecho de dominio que subsume todos los derechos reales (art.2503 del Código Civil). Para el autor, se trata de una condición inherente al derecho de propiedad, cuyo contenido moral se limita por las leyes. No obstante lo anterior, también indica que las restricciones deben ser proporcionadas a las necesidades administrativas, pues en el evento de que estas comporten una privación de un derecho fundamental deja de ser restricción para asumir otro carácter que alcance indemnizatorios. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo IV, La LEY. 1980. Página. 376 y 391.

*que hállese exenta la mera, “restricción” ley “formal” e “indemnización previa”. Lo exclusivo del dominio queda afectada cuando un tercero – que en el caso de limitaciones administrativas es el “Público” – utiliza la propiedad del administrado o particular lo “perpetuo” del dominio queda afectado cuando su titular es privado en todo o en parte de la propiedad del bien. Toda medida que so pretexto de restricción administrativa implique sustancialmente una “servidumbre” administrativa o una “expropiación” es irrita como “restricción” y así deberá declararlo en última instancia la respectiva autoridad jurisdiccional de tipo judicial.*

*La determinación de si una medida de la administración pública constituye una mera restricción o por lo contrario, una “servidumbre” o una “expropiación” implica una “cuestión de hecho” cuya solución depende de cada caso concreto...”<sup>16</sup>*

3.2.7 En Colombia, la Corte Constitucional no ha sido ajena a este debate y para el efecto se ha valido de la teoría del núcleo esencial para diferenciar el tipo de limitaciones que deben ser toleradas por los propietarios en función del carácter social y ecológico de la propiedad de las que demandan indemnización. Al respecto, ha señalado que el núcleo esencial del derecho a la propiedad lo constituye el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición que produzcan utilidad económica a su titular<sup>17</sup>.

En este entendido, pone de presente que las medidas que no vulneren este núcleo deben ser soportadas por los ciudadanos. Se destaca:

*“9. En virtud de lo anterior, es claro que si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular.*

*En cuanto se refiere al atributo de la libre disposición o enajenación de los bienes (ius abutendi), independientemente de que ya no exista en la actual Carta Política,*

---

<sup>16</sup>Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Páginas 46 y 47.

<sup>17</sup> Sobre el núcleo esencial del derecho de propiedad se pueden consultar las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-427 de 1998, T-554 de 1998, C-204 de 2001, T-746 de 2001, C-491 de 2002, C-1172 de 2004, T-554 de 1998, C-204 de 2001, T-746 de 2001, C-491 de 2002 y C-1172 de 2004.

*una cláusula como la prevista en el artículo 37 de la Constitución de 1886 que establecía: “No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles”<sup>18</sup>; lo cierto es que como lo ha reconocido esta Corporación, la regla general es que dicha atribución al constituir una de las expresiones inherentes al ejercicio del derecho a la propiedad privada, no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre los mismos, tal y como se deduce de la protección de su núcleo esencial, en los términos jurisprudenciales previamente expuestos.*

*Por ello, esta Corporación ha admitido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales de enajenación sobre algunos bienes, o en ciertos casos, limitaciones intemporales o por extensos períodos de tiempo, **siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior orientado a realizar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular -de acuerdo con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico- obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad**”<sup>19</sup>.*

3.2.8 Por su parte, esta Corporación, en eventos en los se ha infligido daños al derecho de propiedad, con ocasión de medidas administrativas adoptadas en interés público que lo limitan gravemente ha avanzado para reconocer su carácter indemnizable. Con este fin ha desarrollado el concepto de ocupación jurídica que, si bien no responde a todos los eventos de limitaciones al dominio, allanó el camino para su análisis en cada caso concreto posibilitando su resarcimiento.

El mencionado concepto parte de reconocer la posibilidad de restringir el derecho de propiedad en función de su faceta social y ecológica, pero también de resaltar que esta facultad no es ilimitada, pues su exceso puede generar daños antijurídicos tal como

---

<sup>18</sup> Cita original: Subrayado por fuera del texto original.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 189 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta sentencia se profirió con ocasión de la demanda de constitucionalidad presentada contra la expresión “las ventas de tierras” del artículo 3 de la Ley 2 de 1959. Enunciado normativo que establece: “Con el objeto de conservar la flora y la fauna nacionales, declárese “Parques Nacionales Naturales” aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de Decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales, quedará prohibida la adjudicación de baldíos, **las ventas de tierras**, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considera convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales”.

sucede en los eventos de ocupación por edificación de obras públicas, ello en cuanto, las medidas administrativas en utilidad pública pueden llegar afectar de manera absoluta el uso, goce y disposición de un bien.

Resultan ilustrativos de esta posición los siguientes pronunciamientos:

Este primero, se realizó con ocasión de una actuación administrativa de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que incluyó un predio privado dentro del área del Parque Nacional Natural Farrallones de Cali, que limitaba la posibilidad de su enajenación y su explotación económica a través del desarrollo de labores agrícolas e industriales. En esa oportunidad esta Corporación señaló:

*“Pero por otra parte, resulta evidente que los intereses del demandante fueron afectados por la integración de su predio al Parque Nacional Natural Farrallones de Cali, sin que hasta la fecha el ente oficial haya resarcido a cualquier título los efectos patrimoniales de la reservación oficial, olvidándose que con la declaración de Parque Nacional Natural y por mandato expreso del artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, en estas tierras ‘quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola...’, es decir, que respecto de los terrenos afectados sus propietarios quedaron legalmente imposibilitados e incapacitados para disponer libremente de ‘sus tierras’ o para someterlas a un régimen normal de explotación económica, agrícola o industrial. [¿]Cuál es entonces la diferencia concreta y objetiva del dominio y posesión sobre sus predios, por causa de la declaración de Parque Natural Nacional, frente a quien sufre la misma limitación, originada en una ocupación permanente? Sin duda alguna los derechos conculcados son los mismos, no puede vender, gravar o explotar económicamente su propiedad.*

*“Cabe anotar cómo la ocupación, figura asimilable a la reserva como Parque Natural Nacional del terreno del demandante, no conlleva necesariamente la condición de originarse por trabajos públicos. Así lo consagra el artículo 220 del C.C.A., de donde se infiere que no fue intención del legislador circunscribir tal ocupación de una propiedad inmueble exclusivamente a la resultante por trabajos públicos, sino que la misma bien puede concebirse y configurarse, como en el caso examinado, con la prohibición absoluta del dueño de ejercer los derechos personales y reales que le corresponde sobre el inmueble de su propiedad.*

*“Ahora bien, mal podría la administración arbitrariamente violentar y desconocer derechos y garantías del propietario, sin que a favor de éste se produzca una compensación por la pérdida o disminución de sus derechos patrimoniales.*

*Precisamente, la misma ley 2ª de 1959 sobre economía forestal y conservación de recursos naturales renovables facultó al Gobierno para ‘expropiar las tierras o mejoras de los particulares que en ellas (Parques Nacionales Naturales) existan’ (artículo 14). Tal expropiación conlleva consecuentemente el respectivo monto indemnizatorio a favor del propietario de las tierras afectadas por la reservación, conforme lo disponen expresas normas legales y constitucionales, tanto de la Carta de 1886, como de la Constitución Política vigente”.*

*“En este orden de ideas, bien puede asimilarse la actuación de la administración como una especie de expropiación del predio del actor y, por consiguiente, se impone en su favor un reconocimiento indemnizatorio, cuyo monto fue procesalmente establecido...”<sup>20</sup>.*

En oportunidad reciente, con motivo de la declaratoria del Inderena de un área de reserva forestal que incluyó un inmueble construido y habitado por sus propietarios, quienes, además explotaban los patios y la piscina y adelantaban actividades ganaderas y agrícolas, la Sala reiteró la teoría de la ocupación jurídica con motivo de medidas administrativas, pero reconoció la existencia de otro tipo de limitaciones a la propiedad por motivos de utilidad pública, que si bien no encajaban estrictamente en el mencionado concepto podían, igualmente, restringir gravemente este derecho al punto de causar un daño antijurídico indemnizable. Al respecto se destaca:

*“Expropiación y afectación al interés general de las propiedades privadas obedecen a la misma lógica pero son instituciones sustancialmente distintas. En el primer caso, el Estado decide adquirir un bien sin que medie la voluntad del propietario, puesto que lo necesita para hacer efectiva una determinada utilidad pública que debe encontrarse expresamente establecida en la ley; como consecuencia de ello, el bien expropiado pasa a engrosar el patrimonio público; en el segundo, el bien nunca sale de manera efectiva del patrimonio privado, el ejercicio del derecho de propiedad se ve limitado por la importancia que tiene el bien para el cumplimiento de las finalidades del Estado. Puede ocurrir, también, que la afectación sea un paso previo a la expropiación efectiva del bien, dicha limitación le permite a la Administración publicitar el interés que tiene sobre el bien, interés que debe hacerse efectivo en el plazo determinado en la ley para iniciar el trámite de la expropiación.*

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de febrero de 1992, Expediente. 6643, C. P. Daniel Suárez Hernández. Esta misma postura se adujo con ponencia del mismo magistrado en la sentencia de 25 de junio de ese mismo año, proferida dentro del expediente 6974. Y, se reiterando entre otras en la sentencias de 10 de agosto de 2005, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; de 10 de junio de 2009, expediente 15816 y de 11 de agosto esta últimas con ponentes del consejero Mauricio Fajardo Gómez.

*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 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. Como consecuencia de ello la responsabilidad del Estado por violación del equilibrio de las cargas públicas podrá realizarse, en muchos eventos, en aplicación de la teoría del daño especial.***

(...)

***Por lo tanto, para determinar en qué medida una afectación al interés general tiene alcances expropiatorios se deberá determinar como parámetro definitorio si, una vez realizada la afectación, el titular del derecho real sobre el bien cuenta con una genérica utilidad privada de carácter económico, cuyo alcance deberá ser establecido por el juez en cada caso concreto.***

*En este orden de ideas se pueden presentar varias hipótesis:*

*a) La Administración necesita, para el cumplimiento de las finalidades del Estado, una determinada propiedad privada, en dicho caso, ella deberá afectar el bien para luego iniciar los trámites de la expropiación en los términos impuestos de manera general por la Ley 388 de 1997; si la Administración omite la realización de dicho procedimiento puede ver su responsabilidad comprometida por los daños que dicha inactividad le genere al particular propietario.*

*b) La afectación al interés general excede los límites de intervención pública sobre la propiedad privada que el ordenamiento jurídico considera como de obligatoria tolerancia en cabeza de los particulares, es decir se limita de manera absoluta y*

*permanente el ejercicio del derecho de propiedad, lo que vacía de contenido su núcleo esencial.*

*De manera general, si el juez, a la luz de los hechos probados en el proceso, encuentra que la afectación al interés general excede las cargas derivadas de la función social y ecológica de la propiedad se configurará la existencia de un daño antijurídico y se ordenará la indemnización de los perjuicios materiales causados por la afectación, es decir, el daño emergente y el lucro cesante, cuando a ello hubiere lugar, puesto que en este evento la afectación tendrá alcance expropiatorio. Por su alcance, este tipo de afectaciones al interés general se puede asimilar a la noción de ocupación permanente de bienes inmuebles y se deberá dar aplicación al artículo 220 C.C.A.*

*c) La afectación al interés general no excede los límites establecidos por el artículo 58 C.P., en la medida en que dichas afectaciones obedecen a una carga que el ciudadano está en el deber de soportar en virtud de la función social y ecológica de la propiedad, puesto que no vulneran el núcleo esencial de la propiedad privada, es decir, se mantiene la posibilidad de explotar jurídica y económicamente el bien, lo cual no implica, sin embargo, que se deba garantizar el uso que el propietario quiera arbitrariamente darle a su propiedad puesto que resulta legítimo que el Estado limite el ejercicio del derecho de propiedad en la medida en que mantenga intangible un reducto suficiente para que dicho derecho pueda ser identificado en cabeza de quien aparece como propietario del bien.*

*En esta hipótesis puede ocurrir una de dos situaciones: i) el ordenamiento jurídico establece medidas compensatorias: le corresponde en este evento al juez determinar si la compensación establecida por el legislador es suficiente para cubrir los perjuicios causados al particular en sus derechos patrimoniales, lo que ocurrirá en los más de los casos por tratarse de una compensación tarifaria; o, ii) el ordenamiento jurídico no establece medidas compensatorias: la inexistencia de medidas compensatorias se debe entender como una expresión del desequilibrio de las cargas públicas y, por tanto, le corresponderá al juez adoptar las medidas pecuniarias necesarias para garantizar la reparación integral a que tiene derecho el particular cuyo bien se encuentra afectado al interés general.*

*En este último caso no se podrá considerar que exista necesariamente un daño antijurídico que deba ser reparado por la entidad afectante, le corresponderá al juez determinar si dicha afectación al interés general le genera perjuicios materiales al propietario del bien, pero dicha limitación no podrá tener alcances expropiatorios ya que se mantiene incólume un ámbito de explotación jurídica y económica del bien. En otras palabras, el juez deberá establecer si para cada caso concreto la afectación al interés general acarrea como consecuencia un perjuicio cierto en cabeza del propietario, pero dicha limitación a la propiedad privada al ser*

*restringida a determinadas formas de ejercicio del derecho no se podrá asimilar a una ocupación temporal de bienes inmuebles...*<sup>21</sup> (resalta la Sala).

3.2.9 Como se puede observar el derecho de propiedad puede ser limitado ya sea por razón de sus funciones sociales o ecológicas o en general por cualquier motivo de utilidad pública, sin embargo establecer hasta dónde una limitación debe ser tolerada por el propietario no es una situación sencilla, por la gran cantidad de formas y matices que revisten las intervenciones sobre el suelo, unas más intensas que otras y por ende con o sin repercusiones en la esencia de cada una de las facultades del titular y así mismo en el daño antijurídico y la obligación de indemnizar.

Eso sí, no se puede desconocer que conceptos como los que se han presentado anteriormente permiten identificar los extremos de la controversia, es decir *i)* aquellos que sin ninguna dificultad se habrán de tolerar, como las restricciones que delimitan el derecho y lo hacen posible sin menoscabar sus atributos verbigracia requerimientos para edificar y *ii)* aquellos en los cuales la limitación es de tal intensidad que llegan a tener alcances expropiatorios. Esto último, por ejemplo cuando se restringe la facultad de disposición o se altera el uso hasta el punto de mudar su naturaleza.

En esa orden de ideas, la noción de ocupación jurídica es un punto de partida que resulta importante, a efectos de estudiar los casos en los que las medidas oblatorias son de tal gravedad que cercenan de manera definitiva el uso, goce y disposición sobre un bien, que, claro, el juez de la responsabilidad habrá de verificar atendiendo las circunstancias fácticas y jurídicas para así determinar si el daño deviene en antijurídico e igualmente establecer la indemnización.

Sin embargo, el juez en otros eventos, en atención a la extensión y alcance de la limitación, puede valerse de otros criterios que pueden resultar útiles para verificar su carácter indemnizable como *i)* la generalidad de la medida o su especialidad, dado que

---

<sup>21</sup> En este mismo sentido se puede consultar la sentencia de 29 de octubre de 2014, expediente 32.571, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

las regulaciones al ejercicio del derecho de propiedad impactan de manera general a todos los propietarios, en cambio una medida particularmente intensa puede llegar a representar una carga especial; *ii*) la desnaturalización de los atributos del derecho al punto de hacer desaparecer el interés jurídicamente protegido; *iii*) el carácter intempestivo que llegue a afectar una situación jurídica anterior y legítima y *iv*) la existencia del derecho a intervenir el suelo. Criterio que puede ser valioso para los eventos en que se adquirió este derecho mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos, dando lugar a la expedición de una licencia.

3.3. Realizadas las anteriores precisiones, la Sala se detendrá en el estudio de las pruebas válidamente incorporadas al expediente, a la luz de la sana crítica y las reglas de la lógica y la experiencia, con el fin de determinar si los hechos de la demanda fueron demostrados.

#### **4. Hechos probados**

Las pruebas válidamente allegadas al proceso permiten tener como probados los siguientes hechos relevantes para la solución de la controversia:

4.1 Se encuentra probado que el 29 de enero de 1992, los señores José Silvio Urbano López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte adquirieron en común y pro indiviso de la sociedad Jabonería la Insuperable la propiedad de un inmueble de 7.253.44 mts<sup>2</sup>, identificado con la matrícula inmobiliaria 370-17036, ubicado el barrio Industrial, entre calles 29 y 30 y carreras 10 y 11B de la ciudad de Cali (certificados de tradición y libertad 370-17036 anotación n.º 11 - fls. 50 a 52, c.1).

Igualmente, que el 18 de febrero siguiente, los antes nombrados compraron en común y pro indiviso a Lloreda Jabones y Glicerina Ltda. un terreno vecino con una cabida superficial de 8.000 mts<sup>2</sup>, formado por dos lotes de 4.000 mts<sup>2</sup> cada uno, identificados con las matrículas inmobiliarias n.º 370-017242 y 370-017243 (certificados de tradición y

libertad 370-017242 y 370-017243 anotaciones n.º 9 y 8 respectivamente - fls. 54 a 60, c.1).

La participación de cada uno de los copropietarios fue establecida así: el 50% para el señor José Silvio Urbano López, el 25% para la señora Sara Dangelly Pérez de Urbano y el restante 25% para la señora Marina Urbano de Solarte (fls. 6 y 26, c.1 – escrituras públicas de venta).

Los mencionados inmuebles tenían uso industrial para el momento de ocurrencia de los hechos (artículos 117 y s.s. Acuerdo n.º 30 de 1993 – c. 6).

4.2 Se conoce que los propietarios solicitaron al Departamento Administrativo de Control Físico del municipio de Santiago de Cali licencia de construcción para la edificación de doce bodegas más dieciocho parqueaderos en el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 370-017036, la cual fue otorgada el 15 de febrero de 1994, con una vigencia de 24 meses (Licencia de Construcción n.º 35000 - fl. 72, c.1).

4.3 Está probado que el 7 de junio de 1995, ante el silencio del Concejo Municipal de Cali, el alcalde expidió el Plan de Desarrollo a través del Decreto n.º 605, cuerpo normativo que en el título VII reguló lo concerniente a los predios de utilidad pública o destinación específica, cuyo artículo 98 estableció que, entre otros, los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliaria 370-17036 y 370-017243 se destinarían para la construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente.

A su turno, el artículo 100 de dicho estatuto ordenó que las novedades de uso establecidas para los predios relacionados en los artículos 94 a 99 debían ser comunicadas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Cali y a la Oficina de Catastro Municipal por el Departamento Administrativo de Control Físico Municipal o la entidad que hiciera sus veces, para los efectos de su anotación y registro (Decreto n.º 605 de 1995 - c. 4).

4.4 Se sabe que el 18 de agosto de 1995, el Departamento Administrativo de Control Físico, en cumplimiento del artículo 100 del Decreto n.º 605 de 1995, solicitó la inscripción de la novedad en los folios de matrícula de todos los inmuebles que fueron declarados con destinación específica con fines de utilidad pública, entre ellos los distinguidos con las matriculas 370-17036 y 370-017242 (solicitud de inscripción – fls. 121 a 148, c.1).

4.5 Se demostró que el 23 de agosto de 1995, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali realizó las respectivas anotaciones (certificados de tradición y libertad – fls 52 y 56, c.1).

4.6 Está acreditado que el 30 de agosto de 1996, los señores José Silvio Urbano López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte, por conducto de apoderado judicial, solicitaron al alcalde municipal de Santiago de Cali el pago de la compensación de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1989. Esto en razón a la afectación de su derecho de dominio sobre el inmueble en el que estaban construyendo doce bodegas, con la proyección de recibir cuando menos utilidades de \$5.000.000.000. Además, ofrecieron al ente territorial en venta los respectivos inmuebles (solicitud de pago de compensación y oferta de negociación directa - fls. 152 a 154, c.1)

4.7 Se conoce que el 21 de noviembre de ese año, el alcalde municipal, en orden a resolver la petición, expidió la resolución A -174, en la cual decretó y solicitó una serie de pruebas, entre ellas, una inspección ocular a los predios, las disponibilidades presupuestales para la compra de los inmuebles, el historial del proyecto urbanístico a la constructora San Felipe, los antecedentes relacionadas con la licencia de construcción n.º 35000 de 1994. Además, requirió la realización de un avalúo de los posibles perjuicios, así como un concepto jurídico sobre la viabilidad del pago de la compensación reclamada (Resolución A – 174 de 21 de mayo de 1996 - fls. 155 a 157, c.1).

4.8 Se estableció que el 17 de diciembre de 1996, funcionarios de la Secretaría de Ordenamiento Urbanístico realizaron inspección ocular al inmueble. En la diligencia inicialmente se dejó constancia de la existencia de la licencia de construcción n.º 35000 de 1994, aprobada para el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 370-0017036 para la construcción de un proyecto de 12 bodegas en un piso y mezanine con zona de cargue y descargue cada una y 18 estacionamientos para visitantes. En el lugar se constató la existencia de dos bodegas construidas en su totalidad y en funcionamiento (acta de inspección ocular - fl. 162, c.1).

4.9 Se probó que el 9 de enero de 1997, la Secretaría de Ordenamiento Urbanístico certificó que para obtener la licencia del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 370-0017036 se agotaron todos los trámites legales, lo que implicó la consecuente expedición de la licencia de construcción n.º 35000 de 1994 (certificaciones Secretaría de Ordenamiento Urbanístico - fls 165 y 166 y 178 y 179 c.1).

Esta misma dependencia, el 4 de marzo siguiente, informó a la Dirección Jurídica de la entidad que los mencionados predios estaban debidamente urbanizados, por lo tanto cualquier trámite tendiente a la obtención de la licencia de construcción debía iniciarse con la aprobación de la línea de demarcación (comunicación interna – fl. 324, c.1).

4.10 Se evidenció que el 21 de marzo de 1997, el Departamento de Hacienda, Catastro y Tesorería del municipio de Santiago de Cali hizo constar que los predios D-32001 (370-0017036) y D-32002 (370-0017042) destinados a construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente correspondían al proyecto “Canchas Comuna 8 para Zona Verde”. Además, que para dicho proyecto no existía apropiación alguna en los presupuestos de las vigencias 1995, 1996 y 1997 (certificación – fl. 183, c.1).

4.11 Se demostró que el 29 de mayo de 1998, el Concejo Municipal de Santiago de Cali expidió el Acuerdo n.º 5 por medio del cual se adoptó el nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social. Estatuto que en el artículo 23 derogó expresamente el Decreto n.º

605 de 1995 con excepción de los artículos 94 y 98, este último relativo a los predios destinados a la construcción de infraestructura social en ornato, recreación y protección al medio ambiente, entre los que se encontraban los identificados con las matriculas inmobiliarias 32001 (370-0017036) y D-32002 (370-0017042) ( Acuerdo 5 de 1998 – c. 4).

4.12 Se sabe que el 25 de junio de 1998, la Secretaría de Ordenamiento Urbanístico, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Acuerdo n.º 5 de 1998, solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali la cancelación de las novedades de uso que fueron inscritas en virtud de lo establecido en el Decreto n.º 605 de 1995, entre los predios fueron incluidos los inmuebles identificados con las matriculas inmobiliarias D32001 (370-0017036) y D32002 (370-0017042), pese a que el artículo 98 ese estatuto, como se anotó, no fue derogado (solicitud de cancelación de anotación - fls. 104 a 235, c.1).

El día siguiente, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali realizó la respectivas anotaciones en los folios de matrícula 370-0017036 y 370-0017042 (certificados de tradición y libertad – fls. 52 vto. y 56 vto., c.1).

4.13 Se evidenció que el 9 de noviembre de 1998, funcionarios de la Subdirección de Catastro - División de Formación realizaron el avalúo comercial del predio distinguido con el predial D32002 -integrado por los inmuebles identificados con las matriculas inmobiliarias n.º 370-0017042 y 370-0017043-. El valor del lote de 8.000 mts<sup>2</sup>, junto con la construcción de 71, 20 mts<sup>2</sup> destinada para vivienda de los vigilantes y las construcciones anexas como un sótano, piso de concreto paralelo a muros de piedra, muros de contención, gradas de acceso a zona de traslado, peldaños, patio o área libre en tableta, estructura de concreto a mayor altura de viejas canchas de futbol, construcción a la entrada del parqueadero, muro cerramiento hacia las vías, relleno sin nivelación, roca muerta y escombros se estimó en \$1.489.164.590 (avalúo administrativo no. 761 - fls. 239 a 243, c.1).

4.14 Está demostrado que el 12 de noviembre siguiente, los mismos funcionarios realizaron el avalúo comercial del inmueble identificado con el predial D32001 y la matrícula inmobiliaria 370-0017036. La estimación comprendió el lote de 7.253,44 mts<sup>2</sup>, el área construida de 780, 36 mts<sup>2</sup> constituida por dos bodegas y unas construcciones anexas que fueron encontradas como graderías de concreto reforzado y camerinos con baldosín unicolor, duchas y vestier, zona de traslado y circulación, piso de concreto paralelo a muros de piedra, gradas acceso a zona de traslado, muro cerramiento hacia las vías, escombros y tierra para un total de \$1.581.386.700 (avalúo administrativo no. 771 - fls. 244 a 248, c.1).

4.15 Se conoce que el 14 de diciembre de 1998, los afectados, ante el silencio de la administración, requirieron del director jurídico de la entidad municipal un concepto, en orden a que el alcalde se pronuncie de manera definitiva sobre la situación de los inmuebles (petición – fls. 256 a 262, c.1).

4.16 Se demostró que el 15 de diciembre de 1998, la Unidad Comercial y de Negociación de Predios se dirigió a la Secretaría de Ordenamiento Urbanístico para aclarar que los predios identificados con las matriculas inmobiliarias 370-0017036 y 370-0017042 conservaron la calificación de utilidad pública con destinación a la construcción de infraestructura social, recreación, ornato y protección del medio ambiente, toda vez que el artículo 23 del Acuerdo n.º 5 de 1998 mantuvo vigente el artículo 98 del Decreto n.º 605 de 1995 (comunicaciones internas - fls. 249 y 250 254 y 255, c.1).

4.17 Se encuentra acreditado que el 28 de diciembre de 1998, el director jurídico del municipio informó a los peticionarios que dentro de actuación adelantada para la solución de su caso, estaba pendiente la realización de un avalúo para establecer la cuantía de la compensación, por los presuntos perjuicios causados y que, agotado el trámite se emitiría decisión de fondo (derecho de petición-fls. 264 y 265, c.1).

En consecuencia, el alcalde requirió a la Subdirección de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería la realización de los

avalúos por compensación, previamente ordenados (Resolución A-350 del 30 de diciembre de 1998 – fls. 267 a 268, c.1).

4.18 Está demostrado que el 26 de enero de 1999, la Subdirección de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería realizó los avalúos por compensación a los predios. En los dos casos los evaluadores luego de la identificación de los bienes y de analizar detalladamente las condiciones de cada uno, pusieron de presente que el Decreto n.º 605 de 1995 cambió su destinación industrial a uno público, lo que generó una clara afectación a sus propietarios que debía ser compensada.

En relación con el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 370-0017042, se precisó que la tasación de la compensación, ante la inexistencia de trámite o licencia alguna, comprendería el valor del inmueble con sus anexos al momento del avalúo, más los correspondientes rendimientos financieros.

Respecto al predio identificado con la matrícula inmobiliaria 370-0017036, se constató la existencia de una licencia para la construcción de doce bodegas, más dieciocho parqueaderos, amén de la ejecución de dos de aquellas. Razón por la cual señaló que el monto de la compensación debía calcularse, también con base en los rendimientos financieros, acorde con el valor histórico del inmueble, las construcciones y anexos, más los costos del proyecto.

Sobre el particular precisó que la rentabilidad del proyecto no se tendría en cuenta, debido a que la misma dependía de la ejecución total de la obra. Adicionalmente, se dejó señalado que tampoco se consideraban los cánones de arrendamiento que se percibían por las bodegas edificadas toda vez la facultad no sufrió restricción alguna.

4.19 Se conoce que el 21 de mayo de 1999, los demandantes, con base en los valores establecidos en los avalúos administrativos, ofrecieron al alcalde municipal en venta los inmuebles afectados con el Plan de Desarrollo (oferta de venta -fl. 418, c.1). Petición que

con posteridad fue reiterada tanto al Alcalde, como al Director del Departamento Administrativo de Planeación (peticiones de 25 y 29 de junio de 1999 – fls. 419 y 420, c.1).

4.20 Está demostrado que el 19 de agosto de 1999, la Dirección Jurídica emitió concepto sobre la solicitud de pago de compensación y oferta de venta. Para el efecto concluyó:

*“SINTESIS:*

- 1. Los motivos de utilidad pública o interés social con fines de expropiación están taxativamente señalados por la Ley y no pueden ser materia de controversia judicial, conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución Política.*
- 2. Los predios susceptibles de utilidad pública o interés social, solamente salen del comercio a partir del momento en que la Administración Municipal registre el oficio por medio del cual disponga la adquisición que contiene la oferta de compra del inmueble, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.*
- 3. Las afectaciones a obra pública se generan de conformidad con el artículo 37 de la Ley 9 de 1989.*
- 4. Dichas afectaciones se deben notificar personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia.*
- 5. El artículo 100 del Decreto 0605 ordenó fue la inscripción de las “novedades de uso” decretadas en los artículos 94 a 100 de dicha norma, la que en ninguno de los apartes se refirió a una afectación a obra pública. Tampoco el oficio que “comunicó” dichas novedades a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos ni de la anotación hecha por parte de esta dependencia a cada folio, se refiere a afectación de una obra pública.*
- 6. Para que un predio sea afectado por una obra pública, deberá cumplirse con los presupuestos del acto contenidos en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 como la preexistencia de una obra concreta proyectada y aprobada, como por ejemplo un hospital o una vía y no una destinación de uso “in generi” como lo es la de “infraestructura social”, acto que además que, so pena de la inexistencia debe notificarse personalmente al propietario.*

*CONCEPTO:*

*De conformidad con el análisis normativo y el estudio asumido a las pruebas allegadas al expediente, este Despacho se permite conceptuar que no existe viabilidad jurídica para la compensación solicitada por los propietarios de los predios destinados a CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN RECREACIÓN, ORNATO Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, pues no se dan los presupuestos necesarios jurídicos y fácticos para que exista una afectación por causa de una OBRA PÚBLICA no puede por lo tanto la Administración Municipal, entrar a compensar unos perjuicios, cuando los predios como se desprende del*

*artículo 98 del Decreto 0605 de 1995 se habían destinado a los fines considerados por los artículos 9º y 10º de la Ley 9ª de 1989 como de UTILIDAD PÚBLICA O INTERES SOCIAL, destinación que aún conservan en los términos del artículo 23 del Acuerdo 05 de 1998 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Municipio de Santiago de Cali”.*

*En los anteriores términos esta Dirección Jurídica deja resuelta de manera definitiva la petición del PAGO DE COMPENSACIÓN solicitada por los propietarios de los señores JOSÉ SILVIO URBANO LÓPEZ, SARA DANGELLY PÉREZ DE URBANO Y MARÍA URBANO DE SOLARTE propietarios de los predios distinguidos con los Nos. D-032001 Y D-032002” (concepto jurídico – fls. 426 a 438, c.1).*

Se conoce que ese mismo día, con el fin de contestar la petición de compensación de perjuicios, el alcalde municipal envió a los demandantes el anterior concepto. En esta misma comunicación hizo saber que, dada la difícil situación financiera del ente territorial, estudiaría la viabilidad de su oferta de venta, lo cual les sería debidamente comunicado (respuesta de 19 de agosto 1999 – fl. 439, c.1).

4.21 Bajo las circunstancias acreditadas por los medios de prueba y las consideraciones contenidas *ad supra*, precisa examinar si en el caso concreto se encuentran acreditados los daños reclamados por el demandante y si estos pueden imputarse al municipio de Santiago de Cali.

## **5. Consideraciones para el caso concreto**

### **5.1 La afectación impuesta al derecho de dominio en el Plan de Desarrollo**

5.1.1 Como quedó establecido en el acápite anterior, ante el silencio del Concejo Municipal de Cali, el 7 de junio de 1995, en cumplimiento de lo reglado en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994<sup>22</sup> y en el artículo 1 y siguientes de la Ley 9 de 1989, el alcalde adoptó el Plan de Desarrollo mediante decreto (Decreto n.º 605).

---

<sup>22</sup> El artículo 40 dispone: “Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda

5.1.2 En este cuerpo normativo, la administración municipal estableció sus objetivos a mediano y corto plazo, como también, las estrategias e instrumentos para su desarrollo. Destáquese, en tanto fueron los ejes de acción que motivaron la intervención estatal que se cuestiona en este proceso, que el Plan incluyó una serie de regulaciones en relación a la recreación, el ordenamiento territorial y el medio ambiente.

5.1.2.1 De este modo, en la primera parte del Plan en la que se fijaron los objetivos de la administración municipal, se estableció:

**“Artículo 15: Recreación y Deporte**

*Fomentar la educación física y la práctica de las actividades deportivas, recreativas y el esparcimiento individual, familiar y aprovechamiento del tiempo libre y apoyar la masificación del deporte, especialmente el competitivo. Gestionar el mantenimiento y dotación del equipamiento deportivo comunitario y los escenarios deportivos.*

(...)

**Artículo 19: Ordenamiento Territorial y Espacio Público**

*Establecer una estructura territorial urbana, suburbana y rural que sirva de soporte al desarrollo económico equilibrado del municipio, a través de la planificación, impulso y consolidación integral de polos precisos de desarrollo físico social, superando así el actual esquema mono céntrico-longitudinal, para facilitar la redefinición de la vocación económica de Cali en el ámbito regional, nacional e internacional.*

(...)

**Artículo 21: Medio Ambiente**

*Elevar la calidad del medio ambiente del municipio mediante acciones tendientes a contrarrestar su deterioro y a preservar los recursos naturales. Crear una cultura ambiental, que posibilite el uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente, con el fin de mejorar las condiciones de bienestar de la actual generación sin detrimento del derecho de las generaciones futuras a utilizarlos para la satisfacción de sus propias necesidades*

---

modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso”.

5.1.2.3 Por otra parte, para la consecución de estos objetivos, en el decreto se contempló las siguientes líneas de acción:

**“Artículo 46: Estrategia de recreación, deporte y turismo**

*Promover la conservación, mantenimiento, construcción y adecuación de nuevas áreas para la recreación y el deporte, promoviendo y gestionando las condiciones y espacios para incrementar su práctica, recuperar las áreas recreativas y deportivas deterioradas y/o invadidas a fin de trabajar por la masificación del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. Incentivar el turismo local a nivel regional, nacional e internacional e identificar y exaltar los atractivos turísticos. Gestionar la construcción de obras de infraestructura o de servicios necesarios y complementarios para el desarrollo de nuevos sitios turísticos.*

*Líneas de acción*

- **Creación de polos recreativos** en los ríos Meléndez y Cañaveralejo y miradores turísticos en los cerros de Cristo Rey y Las Tres Cruces, en los cuales se adelantará un proceso de recuperación y protección.
- **Gestionar en asocio con el sector fundacional y privado el desarrollo del Parque de la Salud en Pance** a través de la reglamentación de los usos del suelo, la adecuación de las vías de acceso, el mejoramiento de los servicios comunitarios y establecer campañas de vigilancia tendientes al cumplimiento de las normas.
- **Construir en asocio con el sector fundacional y privado una ciclovía**, partiendo de la Ciudadela Desepaz hasta el Parque de la Salud y los centros recreativos del Valle de Lili.
- **Adquisición de predios** para la construcción del Complejo Recreacional Cultural y Ecológico de Cañaveralejo.
- Fortalecer la Corporación para la Recreación Popular y demás entidades que trabajan en el sector, para un mayor cubrimiento y mejor calidad en la prestación de los servicios de recreación.
- **Mantener e incrementar una infraestructura recreativa y deportiva mínima** conforme a una priorización interadministrativa. Eliminar en forma gradual y de conformidad con los recursos disponibles, las barreras arquitectónicas en los principales escenarios deportivos...” (negrillas adicionales).

(...)

**“Artículo 55: Estrategia de ordenamiento territorial y Espacio Público**

*El Municipio en sus ámbitos urbano, suburbano y rural se considera como un todo integral. En las áreas urbana y suburbana se impulsará la definición y*

*consolidación de tres (3) polos de desarrollo, ubicados en el centro, sur y oriente. El área rural se tratará como polo de desarrollo y preservación ecológica ambiental y paisajística. Alrededor de cada uno de los polos anteriores, los cuales aparecen señaladas en el plano No. 1 que forman parte integrante del presente Decreto, se organizará los usos de suelo estimulando aquellos que refuercen el carácter definido para cada uno. Se adelantará la planificación integral de las áreas de expansión urbana y de los corregimientos. Se regulará, protegerá y recuperará el espacio público y el patrimonio ambiental, urbano y arquitectónico. Se aplicará un estricto control al ordenamiento territorial.*

*Líneas de acción:*

## *Ordenamiento Territorial*

*(...)*

- *A fin de garantizar el desarrollo integral de los polos indicados, la Administración Municipal tomará las medidas pertinentes de conformidad con las siguientes directrices:*

*Se estudiará la necesidad de constituir una empresa de desarrollo urbano, de asignarle dicha responsabilidad a una sociedad que haga sus veces o a una dependencia de la Administración, a fin de dirigir y coordinar todo el esfuerzo interinstitucional e intersectorial, a fin de impulsar y gestionar en asocio del sector privado, la renovación de lagunas áreas del centro tradicional de la ciudad con el propósito de optimizar el uso del suelo, la capacidad instalada de servicios y revitalizar áreas deprimidas físicas y socialmente. El alcalde previo los requisitos de ley establecerá nuevos estímulos para el desarrollo de proyectos urbanísticos y de vivienda. Los de vivienda estarán bajo la orientación de Invalcali o quien haga sus veces.*

*En la modificación integral o por partes del Estatuto de Uso del Suelo se prohibirán aquellas actividades que estén contribuyendo al deterioro urbano, social y ambiental del centro histórico de Cali y la Avenida Sexta Norte entre Calles 12 y 31, exigiéndoles su reubicación en un periodo de tiempo.*

*Definidas las nuevas áreas de expansión urbana, mediante Acuerdo, el alcalde adoptará mediante decreto la planificación integral de las áreas de expansión urbana que se señalen, previo concepto favorable de la Comisión del Plan y Tierras. La planificación integral definirá la gradualidad en la que debe desarrollarse las áreas de expansión utilizando el reajuste de tierras previsto en la Ley 9 de 1989. Se regulará los usos complementarios del suelo definidos por el Estatuto de Usos del Suelo, las alturas, volumetrías, densidades y mecanismos de prestación de los servicios públicos y condiciones específicas de mitigación de amenazas por fenómenos naturales en las áreas de expansión establecidas mediante acuerdo.*

*Extenderá la malla vial de la ciudad hacia esos sectores y definirá la localización del equipamiento comunitario y metropolitano necesario.*

***La Administración Municipal no concederá ningún tipo de permiso o de licencia para el desarrollo de estas zonas, hasta tanto no se haya definido la planeación integral y su gradualidad, so pena de invalidar la actuación administrativa. El funcionario que conceda permiso o licencia será sancionado.***

(...)

***Declarar como de desarrollo prioritario o de construcción prioritaria, los predios identificados en el título VI y como de utilidad pública o destinación específica los predios identificados que se relacionan en el Título VII de conformidad con las normas vigentes sobre la materia. La Administración municipal gestionará en forma prioritaria la adquisición de los predios señalados como de utilidad pública en el Estatuto de Uso de Suelos, destinados a la ampliación del Parque de la Salud en Pance y los que se identifican en el Título VII al interior del futuro Complejo Recreativo, Deportivo, Cultural y Ecológico de Cañaveralejo. La adquisición de los predios indicados se financiará en forma total o parcial a través de una contribución especial de valorización cuya área de influencia definirá el Honorable Concejo Municipal.***

(...)

*“Artículo 61: Estrategia del medio ambiente*

*Propiciar la formación de una cultura ambiental para el desarrollo; la protección y conservación de los recursos naturales; la protección y conservación de áreas y ecosistemas vitales, el manejo de situaciones de riesgo ambiental, el control ambiental y el saneamiento.*

(...)

***Aumentar la cantidad y calidad de zonas verdes a fin de avanzar en el propósito de largo plazo de dotar al municipio de una relación de seis (6) metros cuadrados por habitante, incluida la adquisición de los predios para el Centro Recreativo, Deportivo, Cultural y Ecológico Cañaveralejo”.***

(...)

*“Artículo 91: Estatutos*

*Corresponde al conjunto de normas que regulan la prestación de un servicio o las actividades de un sector en particular tal como Estatuto de Uso de Suelo, Estatuto del Aseo, entre otros. La Administración Municipal en el plazo de un (1) año contado a partir de la aprobación de este Decreto, preparará los siguientes estatutos:*

- *Estatuto de Usos del Suelo, Espacio Público y Medio Ambiente*  
**La Administración Municipal presentará al Concejo Municipal un proyecto de Acuerdo modificando el Estatuto de Usos del Suelo y Normas Urbanísticas para el municipio de Cali (Acuerdo 30 de 1993 y demás disposiciones complementarias), con el fin de superar inconsistencias, contradicciones y vacíos presentados en el momento de su aplicación y atemperarlo a las disposiciones de este Plan de Desarrollo. Se incorporará también la reglamentación, exigencia y parámetros ambientales que regulen las actividades productivas, la ejecución de obras de infraestructura y uso de los recursos naturales, del espacio público y zonas verdes...”** (negrillas adicionales).

5.1.2.4 Ahora, dentro de los instrumentos operativos o de acción se incluyeron “LOS PREDIOS DE UTILIDAD PÚBLICA O DESTINACIÓN ESPECÍFICA” -título VII-, así:

*“Artículo 98: Los predios que a continuación se relacionan, señalados en los planos 3 y 4 forman parte integrante del presente Decreto, se destinarán a los siguientes fines, considerados por los artículos 9 y 10 de la Ley 9 de 1989 como de utilidad pública o interés social.*

(...)

***Predios destinados a construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente.***

<i>Pedio No.</i>	<i>Matr. Inmob.</i>	<i>Destinación</i>
<b><i>D 032001</i></b>	<b><i>370-0017042</i></b>	<b><i>Infraestructura Social</i></b>
<b><i>D 032002</i></b>	<b><i>370-0017036</i></b>	<b><i>Infraestructura Social...”</i></b>

5.1.2.5 Finalmente, respecto de estos predios el artículo 100 ordenó “*las novedades de uso que este Decreto establece en los predios relacionados en los artículos 94 a 99 serán comunicadas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Cali y a la Oficina de Catastro Municipal por el Departamento Administrativo de Control Físico Municipal o la entidad que haga sus veces, para los efectos de su anotación y registro*”.

5.1.3 Como se puede notar, la administración municipal de Santiago de Cali en razón de fomentar la adecuada planeación urbana, el incentivo de la práctica de actividades deportivas y recreativas, como también la protección del medio ambiente, en el Plan de

Desarrollo estableció medidas que incluyeron la creación y conservación de espacios deportivos, la determinación de las zonas de expansión, la declaratoria de utilidad pública de bienes para el desarrollo prioritario de la ciudad y la ampliación de las zonas verdes.

Concretamente para la construcción de la infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente, no solo dispuso las zonas objeto de intervención sino que individualizó los predios que por razones de utilidad pública e interés social la administración requería con dicho fin, entre muchos otros, los identificados con las matriculas inmobiliarias 370-0017042 y 370-0017036. En estas circunstancias, el Plan de Desarrollo, pese a tratarse de una norma en esencia de carácter general, adoptó medidas de incidencia particular, esto es de naturaleza mixta, desde el punto de vista de sus efectos.

Sobre el particular, téngase en cuenta que si bien la declaratoria de utilidad pública en sí misma no tendría que afectar derechos particulares, ello ocurre cuando, además, la medida se concreta en un bien debidamente individualizado, afectación que opera desde la notificación del acto, salvo que la ley o el reglamento exijan un requisito complementario para su eficacia.

## **5.2 La limitación impuesta a la luz de la Ley 9 de 1989**

5.2.1 Establecido como está que la declaratoria recayó sobre los bienes de propiedad de los actores corresponde analizar sus alcances a la luz de la Ley 9 de 1989, esto si se considera que la restricción se impuso con el fin de desarrollar un proyecto de construcción de infraestructura social con fundamento en los motivos de utilidad pública e interés social, previstos en el artículo 10<sup>23</sup> de dicho cuerpo normativo.

---

<sup>23</sup>El artículo 10 de la Ley 9 de 1989 prevé: “Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara la utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines: a) **Ejecución de Planes de Desarrollo** y planes de desarrollo simplificado; b) Ejecución de planes de vivienda de interés social; c) Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales; d) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades; e) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos; f) **Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social** en los campos de la salud,

Tal como lo prevé el artículo 9 de la citada ley, cuando se pretende el desarrollo de proyectos sobre bienes privados, con fundamento en un motivo de utilidad pública, como en este caso, se debe proceder a la adquisición voluntaria de los inmuebles o a su expropiación. Únicas vías para que el Estado puede hacerse a los bienes particulares.

Al respecto, es importante recordar, que para la expropiación se requiere una declaratoria previa de utilidad pública, en vigencia de la cual se adelanta la negociación directa, luego de una oferta dirigida al particular, con anotación en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria<sup>24</sup>. Y, acordado el precio y las demás condiciones de la oferta la entidad adquiere el bien previo el otorgamiento y registro de la escritura de compraventa, precedida de una promesa, también susceptible de inscripción.

Vencidos los términos legales sin que se hubiere celebrado contrato de promesa de compraventa o vencido el término previsto en la promesa para otorgar la escritura pública sin que fuere otorgada, se entendía agotada la etapa de adquisición por enajenación voluntaria<sup>25</sup>, dando paso a la expropiación mediante resolución motivada<sup>26</sup>, la que, una vez en firme, daba lugar a acudir a la Jurisdicción Civil con el objeto de definir el precio y la entrega<sup>27</sup>.

5.2.2 En este caso, el municipio de Santiago de Cali, con el fin de ejecutar el Plan de Desarrollo, contenido en el Decreto n.º 605 de 1994, en especial adelantar un proyecto de infraestructura social de recreación, ornato y protección del medio ambiente

---

educación, turismo, **recreación, deporte, ornato** y seguridad; g) Ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos; h) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales e intermedias del sistema; i) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades a las cuales se refiere el artículo 11 de la presente ley, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta; j) Ejecución de obras públicas; k) Provisión de espacios públicos urbanos; l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico; ll) Legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales; m) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos; n) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificados, y o) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras...” (negritas adicionales).

<sup>24</sup> Artículo 13 Ley 9 de 1989.

<sup>25</sup> Artículo 20 Ley 9 de 1989.

<sup>26</sup> Artículo 21 Ley 9 de 1989.

<sup>27</sup> Artículo 25 Ley 9 de 1989.

(canchas comuna ocho zona verde) declaró la utilidad pública sobre los inmuebles objeto de este proceso, no obstante no inició el proceso de enajenación voluntaria y por ende tampoco el de expropiación. Es decir, se limitó a afectar el inmueble en los términos del artículo 37 de la Ley 9 de 1989.

En este punto debe la Sala contradecir la postura de la demandada, acorde con la cual la disposición antes relacionada tienen que ver con la declaratoria de utilidad por construcción de obra pública, porque además de que, se tenía proyectado un desarrollo específico en el inmueble de los demandantes, la afectación y sus efectos comprenden también el interés social o ecológico en todas sus facetas.

### 5.2.3 El mencionado enunciado normativo prescribe:

*“ARTICULO 37. Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un 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”.*

Se observa entonces que la administración bien puede afectar los bienes de propiedad de particulares, restringiendo temporalmente sus facultades; para dar lugar a la realización de los trámites en orden a la negociación o expropiación. Afectación necesaria no solo para agotar los mencionados procedimientos sino para garantizar derechos de terceros, a quienes en estos términos la afectación es oponible.

5.2.3.1 Sobre las exigencias que demanda su imposición, como su incumplimiento, se ha pronunciado esta Corporación en los siguientes términos:

*“...[L]a norma prevé una serie de limitantes que condicionan la labor hermenéutica de este precepto de carácter imperativo, en orden a desterrar de esta actividad administrativa cualquier viso de arbitrariedad:*

*i) **Carga de temporalidad:** Un plazo máximo que no podrá ser superior a seis (6) años, plazo que es referido a cualquier tipo de afectación que se haga sobre el predio sin consideración a la autoridad que la decreta, pues sostener lo contrario tornaría no sólo nugatoria la limitación temporal como que, de admitirse una interpretación en sentido contrario, podrían ser decretadas sucesivas afectaciones por autoridades o motivos disímiles sin que la limitante temporal pudiera ser efectivamente respetada y porque, además, de no ser así se estaría haciendo pesar sobre el administrado una carga excesiva, desproporcionada e irracional que atentaría a todas luces contra el principio de igualdad (art. 13 Superior)<sup>28</sup>;*

*ii) **Carga de publicidad y de solemnidad:** La preceptiva en comento exige simultáneamente que la afectación adoptada sea notificada personalmente al propietario, quien obviamente tiene interés directo en la decisión administrativa. Esta exigencia es una manifestación del principio de publicidad que debe imprimirse a este tipo de actuaciones administrativas que afectan varios derechos constitucionales del administrado, entre ellos especialmente la propiedad privada (art. 58 CN) y la garantía del debido proceso (art. 29 ibid.). La norma también impone en el segmento que se analiza el deber de inscribir la decisión en el respectivo folio de matrícula, acto formal o solemne sin el cual el acto administrativo no existe.*

*No debe olvidarse que, de conformidad con el numeral 1º del artículo 2º del decreto 1250 de 1970, el registro de instrumentos públicos en Colombia, cumple entre otros*

---

<sup>28</sup> Cita original: Por vía de reparación directa la Sala ha conocido de eventos en los que se supera la temporalidad referida. Sin embargo se ha dicho que no resultan computables las afectaciones, criterio que hoy se rectifica, vid. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia de 22 de mayo de 1997 Ref. Expediente No. 10057, Actores: Luz Bernal de P. y otros, Demandados: Mpio. De Medellín y otros, C. P. Ricardo Hoyos Duque.

*fines, el de permitir que terceros tengan conocimiento de las mutaciones o cambios en el dominio del inmueble, sus cargas o gravámenes, limitaciones, medidas cautelares -entre otros-, puesto que una vez inscrito se presume su conocimiento por toda la comunidad.*

*(...)*

*Mientras no se efectúe la inscripción en la columna respectiva, es claro que el acto administrativo de afectación no es eficaz, sin que ello corresponda decirlo al juez competente (jurisdicción), pues dicha consecuencia adversa a la Administración opera ipso iure.*

*El procedimiento indicado impone a la administración un comportamiento específico que debe surtirse sin excepción y por tratarse de una norma de orden público, no puede desatenderse ninguna de sus sucesivas exigencias, pues si ello ocurre la misma normativa prevé una drástica sanción: si bien fue denominada por el legislador como "inexistencia", no es menos cierto que se trata de un evento legislado de **ineficacia del acto administrativo** que contiene dicha decisión.*

*(...)*

*De otro lado, la misma norma prevé que la afectación quedará **sin efecto de pleno derecho** cuando quiera que el inmueble no fuese adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor se hizo, durante su vigencia. Se trata de una modulación de la eficacia del acto por disposición de la ley, de las previstas por el numeral 4º del artículo 66 del C.C.A bajo el nombre de **pérdida de ejecutividad del acto administrativo por cumplimiento de la condición resolutoria**. En efecto, por condición resolutoria debe entenderse, igual que en el derecho civil (art. 1536 C.C.), aquella cláusula dirigida a subordinar la eficacia jurídica al acaecimiento de un suceso futuro e incierto y por lo mismo va unida de modo estrecho con el contenido principal del acto administrativo, cuyo destino jurídico depende de la condición (Forsthoff).*

*Esta figura aplicada mutatis mutandi al ámbito del acto administrativo "pendente conditione" entraña la extinción de pleno derecho de sus efectos jurídicos (Marienhoff) por disposición de la ley. Lo que da tanto como afirmar que el acto administrativo que cobró firmeza deja de ser obligatorio, por el cumplimiento de una **condición impuesta por el legislador** de la cual dependían sus efectos y, por lo mismo, los afectados con la medida pueden oponerse por la vía de la excepción de pérdida de ejecutividad, según lo establece el artículo 67 del C.C.A.*

*Como consecuencia de ello, el precepto en comento al concluir dispone que el Registrador en este evento deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho. Nótese que la norma tan sólo impone una exigencia, obvia por demás, de constatación previa de que no se haya adquirido el predio objeto de la afectación durante la vigencia de esta*

*última. En lo demás, la redacción imperativa del texto está en perfecta consonancia con el segmento normativo inmediatamente anterior ya analizado: i) Señala un deber (que no una opción) al Registrador de cancelar la inscripción en el folio respectivo y ii) Dicha actuación registral no requiere que sea suscitada por el propietario del inmueble afectado, sino que -dado el fin de publicidad anejo al folio- bastará que haga la solicitud cualquier persona.*

5.2.3.2 Además, en punto de las consecuencias de la afectación de utilidad pública debidamente adoptada, con apoyo en la doctrina trazada por la Corte Suprema de Justicia en decisión de constitucionalidad se precisó:

*Conviene subrayar que esta preceptiva no autoriza sacar al bien inmueble afectado fuera del comercio, sino tan sólo se le impide o limita la obtención de ciertas licencias. Limitación que además no es gratuita, como que el inciso 3º de la misma norma establece que 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 la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación y que dichos perjuicios serán estimados por el IGAC o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos allí previstos. Así lo señaló la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia cuando oficiaba como juez constitucional, al declarar ajustada a la anterior Carta Política la disposición en comento, consideraciones que hoy toma la Sala como referente por vía de doctrina:*

*“(...) no se autoriza para sacar del comercio el bien sobre el cual recaiga la afectación, pudiendo disponer el propietario del mismo cuando quiera, pues lo que se le limita o impide es la obtención de licencias para construir, urbanizar, parcelar, etc., por causa de la obra pública que se adelanta, pero esta determinación no es indefinida, sino que tiene un límite y durante el tiempo que esté afectado se le pagará al dueño del inmueble una suma como compensación de los perjuicios que se le causen con tal determinación; además, no podría pensarse que aquí se está autorizando a la Administración para ejecutar un acto ilegal, o inconstitucional, lo cual sería inadmisibles, aunque al tiempo se le obligue a pagar perjuicios, pues no debe olvidarse que el interés particular debe ceder al público o social por motivos de tal utilidad pública o interés social y que la propiedad tiene una función social, principios que tienen cabal aplicación en la construcción de obras públicas y en la protección ambiental como elementos típicos de las necesidades de la comunidad en todas las épocas y más hoy cuando han cobrado tanta importancia la preservación ecológica y el desarrollo.*

(...)

*Por estas consideraciones la Corte declarará exequible el artículo 37 de la ley 9ª de 1989, por no conculcar mandato constitucional.”<sup>29</sup>*

5.2.3.3 Bajo las exigencias establecidas por la norma, la Sala colige que la declaratoria de utilidad pública *i)* solo genera efectos una vez ha sido notificada e inscrita en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria; *ii)* por regla general puede adoptarse por tres años prorrogables por tres más; *iii)* queda sin efecto de pleno derecho cuando quiera que el inmueble no fuese adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor se hizo y *iv)* no excluye al inmueble afectado del comercio, sino que hace la afectación oponible a terceros e impide la obtención de licencias para construir, urbanizar, parcelar, etc.

5.2.4 En el *sub lite*, se acreditó que el artículo 98 del Plan de Desarrollo no solo adoptó medidas generales sino que directamente destinó los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias 370-0017042 y 370-0017036 para la construcción de infraestructura social en recreación, ornato y protección del medio ambiente, es decir los declaró como bienes de utilidad pública.

Se encuentra establecido que dicha medida fue conocida, en su momento, por los demandantes, esto se infiere a partir de las actuaciones desplegadas ante la administración por los actores exigiendo una compensación económica, pese a la inexistencia de la constancia de notificación en el proceso. Igualmente, se acreditó que la medida fue inscrita en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, es decir que se cumplió con las cargas de publicidad y solemnidad.

De esta manera, desde el momento en que se inscribió la afectación, es decir desde el 25 de agosto de 1995 les estuvo vedado a los demandantes la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento para aquellos

---

<sup>29</sup> Nota original: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PLENA, Sentencia No. 57 de 14 de septiembre de 1989, Exp. 1920, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, en GACETA JUDICIAL, Tomo CXCVII, 1989, Segundo Semestre, Primera Parte, p. 307 y ss.

predios y naturalmente la prórroga de las existentes. No así, su enajenación de acuerdo al sentir del intérprete constitucional, aspecto este último sobre el que, desde ya, se debe señalar que si bien la limitación formalmente no impedía la realización de una anotación para efectos de hacer la tradición de los bienes, realmente sí limitaba seriamente las posibilidades de su comercialización.

Ahora, debe aclararse que esta afectación surtió efectos, únicamente, mientras estuvo vigente en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, ya que su renovación por el término restante, exigía nuevamente, proceder a su notificación y registro. Esto último, al margen de que el nuevo Plan de Desarrollo hubiera mantenido vigente el artículo 98 del Decreto n.º 605 de 1995, toda vez que dicha normativa por sí sola no tenía la potencialidad de imponer ninguna limitación al derecho de propiedad, conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989.

### **5.3 La limitación en el caso concreto**

5.3.1 Para terminar, corresponde a la Sala proceder a analizar, bajo las circunstancias fácticas y jurídicas del caso, el grado de afectación que la declaratoria de utilidad pública produjo sobre las facultades de los demandantes y en qué medida estaban en la obligación de soportarlas.

5.3.2 Primeramente, es de anotar que los demandantes adquirieron los inmuebles libres de limitaciones y gravámenes, para uso industrial.

5.3.3 En el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 370-001736 se había iniciado un proyecto urbanístico que comprendía la construcción de doce bodegas de un piso y mezanine, con zona de cargue y descargue cada una y dieciocho estacionamientos para visitantes, amparado en la Licencia de construcción n.º 35000 de 1994, otorgada el 15 de febrero de 1994 por el término de 24 meses, es decir hasta el 15 de febrero de 1996. Se demostró que se construyeron dos bodegas que fueron arrendadas.

De lo anterior se desprende que sobre el inmueble identificado con el n.º 370-001736 los demandantes ostentaban la facultad de disponer en términos de construir acorde con la licencia de construcción<sup>30</sup>. Al respecto, téngase presente que la Sección ha reconocido la naturaleza constitutiva del derecho a la edificación de las licencias de construcción. Se señala:

*“En este contexto, es claro que la licencia, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos otorga el derecho a la edificabilidad del predio a su propietario o poseedor, quienes bajo el imperio de dicha habilitación adquieren el derecho a destinar el inmueble objeto de la decisión al uso solicitado y autorizado por cumplir con las normas de planeación urbana respectivas.*

*Es que, si el ordenamiento estableció la necesidad de obtener previamente a la ejecución de proyectos urbanísticos la licencia de construcción es porque sin la expedición de dicho acto administrativo le está vedado al propietario intervenir el suelo...”<sup>31</sup>.*

5.3.4 Ahora, en relación al otro inmueble, el identificado con la matrícula inmobiliaria 370-001742 no se demostró que se hubiera adelantado gestión tendiente a obtener alguna habilitación, lo que significa que sobre este predio no se podía alegar el derecho a la intervención. Esto al margen, de los estudios para su desarrollo<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> El artículo 669 del Código Civil es claro en afirmar que la propiedad debe ejercerse con sujeción a la ley.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 13 de noviembre de 2014, expediente 31605, con ponencia de la suscrita.

<sup>32</sup> Copia de los documentos que soportan el proyecto se aportaron con la demanda (fls. 74 a 120, c.1 ). El testigo Carlos Hernán Solarte Urbano manifestó tener relación con las dos partes, no obstante su versión de los hechos concuerda con los documentos que se encuentran en el proceso relativos al proyecto urbanístico “Centro de Repuesteros”. En su relato detalló: “...En el año 1994 yo era el Gerente de INVERSIONES SAN FELIPE LTDA empresa dedicada a la actividad de la construcción la cual fue invitada para realizar una propuesta de desarrollo de un proyecto de construcción por parte del señor SILVIO URBANO LÓPEZ. Después de realizados todos los estudios de pre factibilidad, técnico, administrativo y financiero de elaborar los diferentes análisis de mercadeo del proyecto, de realizar consultas con el sector automotriz del Valle del Cauca, de el sector inmobiliario de la ciudad de Cali y de empresas dedicadas a la promoción y desarrollo de este tipo de proyectos, le fue presentada al señor SILVIO URBANO una propuesta llamada Centro o Parque Industrial de Repuesteros para que fuera ejecutado en el lote de su propiedad ubicado en el barrio industrial, esta propuesta fue aprobada por los propietarios del lote y se me asignó la gerencia del proyecto...El proyecto entonces consta de dos fases, la primera fase se contemplaron la construcción de doce bodegas orientadas a satisfacer la producción, el almacenamiento de las empresas que se iban a ubicar en este centro, eran bodegas grandes con sus respectivas áreas de oficinas. La segunda fase del proyecto se contemplaron diez bodegas de seiscientos metros, veinte bodegas locales de

5.3.4 En estas circunstancias, la Sala concluye que en términos generales, la declaratoria de utilidad pública afectó el núcleo esencial de las facultades del derecho de dominio que los demandantes tienen sobre los inmuebles. Limitación que si bien, únicamente, estuvo vigente, en tanto permaneció registrada no puede considerarse como una mera delimitación al derecho que debían tolerar en función del carácter social y ecológico de la propiedad.

En efecto, la preexistente destinación de los inmuebles, es decir su uso de suelo industrial<sup>33</sup>, con el que fueron adquiridos, genera que las consecuencias de la intervención estatal, en este caso sean de gravedad. Es que predios de estas características, revisten utilidad e interés, solo, en cuanto puedan ser explotados para los fines autorizados.

Así, en punto de su disposición, si bien es cierto legalmente nada impedía su enajenación, lo cierto es que esta perdió todo interés, ante la existencia de una medida como la impuesta. Esto si se considera que en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria se lee: *“PREDIO DECLARADO DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA: A CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL, ORNATO Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE...”*.

Inscripción que, además impidió el aprovechamiento de los inmuebles ya que ninguna actividad se podía desarrollar, salvo las previstas en el Plan de Desarrollo. De ahí que afectó el núcleo esencial de las facultades de uso, goce y disposición.

---

*doscientos metros y diez locales de cien metros, las cuales estarían orientadas al área de comercialización y prestación de servicios así como para zonas de parqueos, la idea era generar una dinámica integral con los sectores automotor, bancario, gubernamental y de servicios como cafeterías, correo etc...”* (fls. 12 a 19, c.3).

<sup>33</sup> El artículo 121 del Acuerdo 30 de 1993 que regulaba el uso del suelo de los inmuebles prescribe: *“Los usos permitidos en esta área de actividad corresponden a los establecimientos industriales que no generen impacto ambiental y los establecimientos de comercio y servicios complementarios propios de la actividad productiva y que aparecen en el cuadro No. 2 previo concepto de EMCALI y Salud Pública Municipal”*.

De otra parte, téngase presente que la limitación fue aún más grave en relación al predio identificado con la matrícula inmobiliaria 370-001736 si se considera que en este se había autorizado el desarrollo de un proyecto urbanístico en ejecución y que si bien no existen elementos para establecer que efectivamente dicho proyecto se hubiera terminado y las utilidades obtenidas, lo que no se puede desconocer es que esto es lo que ocurre de cara a una licencia vigente, lo que implica, al menos, que se frustró la oportunidad de terminar el proyecto.

En estos términos, la limitación al derecho de propiedad de los demandantes reviste carácter indemnizable, porque la desnaturalización de sus atributos representó un sacrificio particular a su derecho. Y, especialmente grave en relación al inmueble en el cual habían adquirido el derecho a edificar.

5.3.5 Así las cosas, el daño alegado y probado relativo a la limitación del derecho de propiedad de los inmuebles, en los términos que han quedado señalados, deberá ser reparado por municipio de Cali, entidad estatal que declarada la utilidad pública de los bienes mantuvo el gravamen en situación de indefinición. Imponiendo a los demandantes señores José Silvio Urbano López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte una carga que superó los límites tolerables que la función social y ecológica de la propiedad impone en un Estado social y democrático de derecho.

5.3.6 Establecida, como se encuentra la responsabilidad del municipio de Cali se procede a realizar la respectiva liquidación de perjuicios, de acuerdo a las pretensiones formuladas en el libelo y las particularidades que han sido demostradas.

## **6. La indemnización**

### **6.1 Perjuicios morales**

6.1.1 Se solicitó el reconocimiento de 1000 gramos de oro fino para cada uno de los demandantes.

6.1.2 La jurisprudencia de esta Corporación ha llegado hasta aceptar que es procedente la indemnización de toda clase de situaciones que generen perjuicios morales, dentro de los que se incluye la pérdida de bienes materiales, siempre y cuando existan pruebas que lo permitan establecer. Sobre el particular se ha indicado:

*“...la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso. Para que haya lugar a la reparación del perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba...”<sup>34</sup>.*

Y en similares términos, se ha expresado:

*“Solicita la parte demandante que se reconozca perjuicios morales a favor de los demandantes en atención al ‘profundo dolor y trauma síquico que produce el hecho de ver destruirse su casa de habitación, la cual ha conseguido con el esfuerzo y el trabajo de toda su vida’. En cuanto atañe específicamente a la procedencia del daño moral por la pérdida de bienes, cabe precisar que esta Corporación ha encontrado posible su reconocimiento y así lo manifestó en sentencia del 5 de octubre de 1989: (...) En relación con la prueba de ese daño moral, ha recalcado la Sala que: ‘... la especial naturaleza de este perjuicio implica su cabal demostración, sin que resulte suficiente para darlo por existente –y en consecuencia, para considerarlo indemnizable– con probar la titularidad del derecho y la antijurídica lesión del mismo imputable a una autoridad pública.’...”<sup>35</sup>*

6.1.3 No obstante lo anterior, en el proceso no obra prueba que demuestre que la destinación para proyectos de infraestructura social de los bienes de los señores José

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente AG-2002-00226. C.P. Ricardo Hoyos.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2011, expediente 20.109. C.P. Hernán Andrade Rincón.

Silvio Urbano López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte les haya generado sentimientos de aflicción o congoja, no siendo suficiente, como se ha dicho, con la constatación de que efectivamente su derecho de propiedad fue limitado de manera excesiva, por lo tanto la pretensión por este concepto habrán de negarse.

## **6.2 Perjuicios materiales**

6.2.1 Por este concepto se solicitó el pago del valor de los inmuebles y la compensación de los perjuicios que se demostraran.

6.2.2 De entrada, la Sala descarta la solicitud de reconocimiento del daño emergente consistente en el pago del valor de los predios, toda vez que la afectación al derecho de dominio se mantuvo hasta cuando estuvo anotada en el registro, es decir el día 26 de junio de 1998, lo que implica que los demandantes, a partir de esa fecha podían disponer, utilizar y usufructuar el bien sin limitación alguna.

6.2.3 De manera diferente, se procederá para el caso de la indemnización que se solicitó a título de compensación, en relación a los perjuicios por la limitación impuesta por el municipio de Cali, la cual se tasará de acuerdo a las particularidades establecidas en este proceso y la prueba pericial que se allegó, de ser el caso.

6.2.4 Como se sabe, en el marco de las actuaciones realizadas por el municipio de Cali, para efectos de iniciar un proceso de negociación directa y eventualmente reconocer los perjuicios que habría generado la limitación al derecho de dominio de los demandantes, se practicaron por parte de la Subdirección de Catastro del Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería del municipio de Cali dos avalúos. Estos conceptos técnicos realizados a instancias de la parte demandada fueron aportados por la parte actora, de donde el principio de contradicción y su debida incorporación al proceso puede tenerse por garantizada<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> La actualización de estos dictámenes fue realizada por un profesional en la contaduría, documento que se presentó con la demanda pero como únicamente tiene dicha finalidad, se tendrá en cuenta de ser el caso al momento de traer a valor presente las respectivas cifras de

Sea importante señalar, previo a su valoración, que de estos dictámenes que comprendieron diversas hipótesis se pasa a analizar la que se encaja en la situación previamente demostrada, es decir una limitación de carácter grave pero temporal.

6.2.4.1 En el avalúo n.º 115 realizado al inmueble identificado con la matriculas inmobiliaria n.º 370-0017042, los peritos procedieron inicialmente a realizar su identificación y a establecer tanto las características del lote como de las construcciones anexas que encontraron.

Luego de ilustrar la situación del inmueble, en especial de poner de presente la ausencia de licencia de construcción, precisaron que en este caso la limitación impuesta implicaría una compensación equivalente al rendimiento financiero del dinero con base en el avalúo comercial previamente establecido.

En esa medida realizaron el avalúo del inmueble antes de la limitación a través del método de comparación. Para el efecto se tuvo en cuenta:

*“VALOR COMERCIAL DEL PREDIO D032001 EN LA FECHA DE LA AFECTACIÓN (M.I.#370-0017042) AGOSTO/95*

*Para definir el valor comercial del predio antes de la afectación, es necesario hacer un retroceso en el tiempo con el ánimo de analizar el comportamiento del mercado inmobiliario y las condiciones del mismo, para esa fecha agosto/95*

*TERRENO: Área: 4.000 M2*

*El método comparativo nos permite observar que el valor de mercado, teniendo en cuenta negociaciones conocidas y avalúos realizados en el área de influencia en orden de espacio y tiempo, arroja valores superiores a los actualmente establecidos en la misma zona homogénea, la relación indica un decrecimiento de mercado inmobiliario del 12% ubicándose los valores de terreno actuales en el 88%*

---

ser el caso. Téngase en cuenta que dicho concepto fue traído al proceso con fundamento en el artículo 10 de la Ley 446 de 1998 y que estuvo a disposición de la parte demandada, por lo tanto puede tenerse como una prueba válida frente a la cual se hizo efectivo el derecho de contradicción (fls. 441 a 470, c.1).

*(relacionado con el avalúo No. 761/98) del valor de terreno que arrojó el mercado inmobiliario en agosto/95. De lo anterior tenemos:*

*Valor comercial terreno: Agosto/95: \$250.000/ m<sup>2</sup>*

*Descuento del 15% por cesiones gratuitas obligatorias por norma para su desarrollo urbanístico:*

*\$250.000/ m<sup>2</sup> x 0.85 = \$212.500/m<sup>2</sup>*

*Valor redondeado por precio más probable en negociación: \$210.000/m<sup>2</sup>.*

*En cuanto a las construcciones partiendo de los valores interpretados en el avalúo 761/98 vigente, se puede observar que estos sufrieron incrementos desde 1995, lo que compensa con la depreciación acumulada en construcciones viejas con deterioro evidente, por lo que se considera con un valor constante, para fines del método utilizado: método costo de reposición.*

*Valor unitario m<sup>2</sup> de construcción: \$120.000/m<sup>2</sup>.*

**ANEXO:**

*Comprende construcciones y mejoras no incluidas en el área reportada, ubicadas solamente en el predio objeto de limitación oficial, sótano (antiguas oficinas): (5.00 x 7.00) = 35 m<sup>2</sup> x \$80.000/m<sup>2</sup> = \$2.800.000.00. Área libre zona de traslado y circulación, piso concreto, paralelo a muros de piedra y concreto (4.00 x 41.74) m<sup>2</sup> = 166.96 m<sup>2</sup> x \$11.000/m<sup>2</sup> = \$1.836.560. Patio o área libre con tableta sobre estructura de concreto a mayor altura de antiguas canchas de futbol (15.5 x 14.6) – (7.1 x 10) = 155,3 m<sup>2</sup> x \$15.000/m<sup>2</sup> = \$2.329.500. Muro de cerramiento hacia las vías, altura promedio 3.00 m; ladrillo prensado con pañete 50%, longitud aproximada 41,74 m hacia cada vía; (41,74m x 3m) x 2 = 250.44 m x 8.000/m<sup>2</sup> = \$4.507.920. Relleno sin nivelación, roca muerta, escombros y tierra; volumen aproximado: (70,5 x 41.74 x 0.4) m<sup>3</sup> = 1177.07 m<sup>3</sup> x 8500/m<sup>3</sup> = \$10.005.095. TOTAL ANEXO: \$21.479.075.*

## **DETERMINACIÓN DE VALORES AGOSTO/95**

<b>TERRENO:</b>	<b>4.000 M<sup>2</sup> x \$210.000/m<sup>2</sup> = \$840.000.000.00</b>
<b>CONSTRUCCIONES</b>	<b>71.20 X \$120.000 = \$8.544.000.00</b>
<b>ANEXOS:</b>	<b>= \$21.479.075.00</b>

**VALOR TOTAL: \$870.023.075.00 (Valor comercial del área con limitación oficial del predio D032001 antes de la afectación agosto/95)".**

De manera subsiguiente se procedió a establecer el monto de la compensación, como se advirtió preliminarmente, se tendrá en cuenta el supuesto en que el cual, la limitación es temporal y el bien no es adquirido:

*“Para la aplicación de la fórmula en forma adecuada es necesario definir el número de periodos, la tasa de interés bancaria para agosto/95 y los valores conocidos.*

*n (meses): 34.1 meses  
n (años): 2.84 años  
i (mes): 3.6533% mensual  
i (anual): 43.84% anual*

*Vp: \$870.023.075.00 (valor comercial del predio antes de la afectación agosto/95)*

*Si tomamos el número de periodo en meses, entonces la tasa de interés que corresponde es del 3.36533% mensual.*

*Vf: \$870.023.075.00 x 1 (1 + 0.06533)<sup>34.1</sup>  
Vf: \$2.975.437.768.24 = \$2.975.437.768.00*

*Este monto incluye el valor del predio y el valor de la compensación. Como el predio no fue adquirido durante ese tiempo entonces debe ser excluido, teniendo en cuenta la corrección monetaria durante el tiempo de afectación, para así obtener solamente el monto de la compensación, el cual será actualizado hasta la fecha de este informe.*

*I.P.C. ACUMULADO DESDE LA FECHA DE LA AFECTACIÓN AL PREDIO D032001 M.I # 370-0017042.*

#### *DURANTE LA FECHA DE AFECTACIÓN*

*Desde el 23. Agosto. 1995 hasta el 31. Dic. 4.15%  
Desde el 01. Enero.96 hasta el 31. Dic. 96: 21.63%  
Desde el 01.Enero.97 hasta el Dic. 97: 17.68%  
Desde el 01. Enero.98 hasta el 26. Jun.98: 14.11%*

*Acumulado: 57.57%*

#### *POSTERIOR A LA DESAFECTACIÓN*

*Desde el 27. Junio.98 hasta el 26.Enero.99. 5.2%*

*Vcp: Valor de la compensación por perjuicios – equivale al rendimiento financiero durante el tiempo de la afectación descontado el valor del inmueble actualizado mediante el I.P.C. acumulado durante el periodo de afectación.*

*Vpa: Valor del inmueble antes antes de la afectación, actualización por I.P.C. acumulado*

$$\begin{aligned} Vpa &= 870.023.075 \times 1.5757 = \$ 1.370.875.359.28 && = 1.370.895.359.00 \\ Vcp &= 2.957.437.768.24 - \$1.370.895.359 && = \$1.586.542.408.96 \\ &&& = \$1.586.542.408.00 \end{aligned}$$

*Valor de la compensación por perjuicios, rendimiento financiero durante el intervalo de tiempo en que estuvo afectado el predio D032001; M.I. #370-0017042, actualizado hasta la fecha de este estudio:*

$$\$1.586.542.408.00 \times 1.052 = 1.669.042.614.00\dots"$$

6.2.4.2 En el avalúo n.º 116 realizado al inmueble identificado con la matriculas inmobiliaria n.º 370-0017036, los peritos, al igual que con el inmueble anterior, procedieron a realizar su identificación y a establecer tanto las características del lote como de las construcciones anexas que encontraron, en especial de las bodegas que se había construido como parte del proyecto urbanístico que se desarrollaba.

Luego de ilustrar la situación del inmueble antes de la afectación, destacaron la expedición de la Licencia de Construcción n.º 35.000 de 1994 de doce bodegas más dieciocho parqueaderos. Así las cosas, señalaron que, en este caso, también procedía realizar una compensación económica a los demandantes por efecto de la limitación de su derecho de propiedad, equivalente al rendimiento financiero del dinero, mientras estuvo vigente la medida, con base en el avalúo comercial previamente establecido, el que debía incluir los costos del proyecto, toda vez que establecer las utilidades que este hubiera representado no era posible.

Con este fin, también, realizaron el avalúo del inmueble antes de la limitación con apoyo en el método de comparación. Al respecto señalaron:

*“VALOR COMERCIAL DEL PREDIO D032002 EN LA FECHA DE LA AFECTACIÓN AGOSTO/95*

*Para definir el valor comercial del predio antes de la afectación, es necesario hacer un retroceso en el tiempo con el ánimo de analizar el comportamiento del mercado inmobiliario y las condiciones del mismo, para esa fecha agosto/95*

**TERRENO:** Área: 7.253,44 M2

*El método comparativo nos permite observar que el valor de mercado, teniendo en cuenta negociaciones conocidas y avalúos realizados en el área de influencia en orden de espacio y tiempo, arroja valores superiores a los actualmente establecidos en la misma zona homogénea, la relación indica un decrecimiento de mercado inmobiliario del 12% ubicándose los valores de terreno actuales en el 88% (relacionado con el avalúo No. 771/98 vigente) del valor de terreno que arrojó el mercado inmobiliario en agosto/95. De lo anterior tenemos:*

*Valor comercial terreno: Agosto/95: \$250.000/ m<sup>2</sup>*

*Descuento del 15% por cesiones gratuitas obligatorias por norma para su desarrollo urbanístico:*

*\$250.000/ m<sup>2</sup> x 0.85 = \$212.500/m<sup>2</sup>*

*Valor redondeado por precio más probable en negociación: \$210.000/m<sup>2</sup>.*

*En cuanto a las construcciones partiendo de los valores interpretados en el avalúo 761/98 vigente, se puede observar que estos sufrieron incrementos desde 1995, lo que compensa con la depreciación acumulada en construcciones viejas con deterioro evidente, por lo que se considera con un valor constante, para fines del método utilizado: método costo de reposición.*

*Valor unitario m<sup>2</sup> de construcción: \$120.000/m<sup>2</sup>.*

**CONSTRUCCIONES:**

*Área construida: 780.36 M2*

**DETALLE DE LA CONSTRUCCIÓN**

**ESTRUCTURA:** Columna y vigas de concreto reforzado

**PLANTAS:** Una (2)

**MUROS:** Ladrillo prensado y pañete

**CUBIERTA:** Zinc arquitectónico con cercha metálica mediana, cieloraso icopor

**PISO DE:** Concreto reforzado (Bodegas con altura aproximada de 9.00 metros) y cerámica en la oficina

**BAÑO:** Pequeño – baldosín unicolor / tableta – sencillo (5 baños)

**COCINA:** Cocineta – baldosín unicolor / tableta – sencilla

*El área construida en el archivo magnético de catastro aparece de 210.00 m<sup>2</sup> por lo tanto, se toma del plano que reposa en el expediente y en valorización acorde a medidas tomadas en la visita de reconocimiento que coinciden con su existencia física y material, se consideran las características de los materiales en su consistencia, solidez, calidad, acabados y estado de conservación; se observación. Dos bodegas nuevas en buen estado de conservación.*

*En cuanto al valor de las construcciones consideradas en el anexo, partiendo de los valores interpretados en el avalúo 771/98 vigente, se puede observar que estos sufrieron incrementos desde 1995, lo que compensa con la depreciación acumulada en construcciones viejas con deterioro evidente, por lo que se consideran con un valor constante, con respecto al avalúo vigente, para fines del método utilizado para su valoración: método costo de reposición.*

*En cuanto al valor unitario de construcción de las Bodegas, este se ajuste al comportamiento de esa fecha; agosto de 1995 para lo cual, se está realizando este análisis. Son fuentes importantes: avalúos anteriores contemporáneos, informática para la construcción (construdata), Cámara para la construcción, etc.*

*Valor construcción, unitario – bodega (Agosto/95): \$250.000 m<sup>2</sup>.*

**ANEXO:**

*Comprende construcciones y mejoras no incluidas en el área reportada: Graderías de concreto reforzado y camerinos con baldosín unicolor, duchas y vistieres, se encuentran en mal estado por notorio deterioro por falta de mantenimiento y mal estado de conservación; la parte estructural presenta solidez y capacidad portante; 158,34 m<sup>2</sup> x \$80.000/m<sup>2</sup> = \$12.667.200. oo. Área libre; zona de traslado para y circulación; piso de concreto paralelo a muros de piedra/concreto (4 x 24,90) m<sup>2</sup> = 99,60 m<sup>2</sup> x \$11.000/ m<sup>2</sup> = \$1.307.250.oo Gradas acceso a la zona de traslado valor aprox. con pañete 50% Lapprox: 180m (180 x 3) m<sup>2</sup> = 540 m<sup>2</sup> x \$ 18.000/ m<sup>2</sup> = \$9.720.000.oo. Relleno sin nivelación roca muerta, escombros y tierra; volumen aprox. (70.50 x 68.50 x 0.4) m<sup>3</sup> = 1.931,7 m<sup>3</sup> x \$8.500/m<sup>3</sup> = \$16.419.450.oo. Valor total anexo: \$41.659.500.oo.*

**DETERMINACIÓN DE VALORES AGOSTO/95**

**TERRENO:** 7.253,44 M<sup>2</sup> x \$210.000/m<sup>2</sup> = \$1.533.222.400.oo

**CONSTRUCCIONES:** 780.36 m<sup>2</sup> x \$250.000/m<sup>2</sup> = \$195.090.000.oo

**ANEXOS** = \$41.659.500.oo

**VALOR TOTAL:** \$1.759.971.900.oo (Valor comercial del área con limitación oficial del predio D032002 antes de la afectación – Agosto/95)''.

Con base en esta estimación se procedió a realizar la tasación de la compensación en los siguientes términos:

*“Para la aplicación de la fórmula en forma adecuada es necesario definir el número de periodos, la tasa de interés bancaria para agosto/95 y los valores conocidos.*

*n: La afectación o inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva del predio D032002, entre el 23 de agosto de 1995 y el 26 de junio de 1998 tuvo una duración de:*

*n (meses): 34.1 meses  
n (años): 2.84 años  
i (mes): 3.6533% mensual  
i (anual): 43.84% anual*

*Vp: \$1.759.971.900.00 (valor comercial del predio D032002 antes de la afectación agosto/95)*

*Si tomamos el número de periodo en meses, entonces la tasa de interés que corresponde es del 3.36533% mensual.*

*Vf: \$1.759.971.900.00 x 1 (1 + 0.06533)<sup>34.1</sup>  
Vf: \$5.982.608.413.12 = \$5.982.608.413.12*

*Este monto incluye el valor del predio y el valor de la compensación. Como el predio no fue adquirido durante ese tiempo entonces debe ser excluido, teniendo en cuenta la corrección monetaria durante el tiempo de afectación, para así obtener solamente el monto de la compensación, el cual será actualizado hasta la fecha de este informe.*

**I.P.C. ACUMULADO DESDE LA FECHA DE LA AFECTACIÓN AL PREDIO D032002**

**DURANTE LA FECHA DE AFECTACIÓN**

*Desde el 23. Agosto. 95 hasta el 31. Dic.95 4.15%  
Desde el 01. Enero.96 hasta el 31. Dic. 96: 21.63%  
Desde el 01.Enero.97 hasta el Dic. 97: 17.68%  
Desde el 01. Enero.98 hasta el 26. Jun.98: 14.11%*

**Acumulado: 57.57%**

**POSTERIOR A LA DESAFECTACIÓN**

Desde el 27. Junio.98 hasta el 26.Enero.99. 5.2%

*Vcp: Valor de la compensación por perjuicios – equivale al rendimiento financiero durante el tiempo de la afectación descontado el valor del inmueble actualizado mediante el I.P.C. acumulado durante el periodo de afectación.*

*Vpa: Valor del inmueble antes antes de la afectación, actualización por I.P.C. acumulado*

$$Vpa = \$1.759.971.900.00 \times 1.5757 = \$ 2.773.187.723.00$$

$$Vcp = \$5.982.608.413.00 - \$ 2.773.187.723.00 = 3.376.310.566.00$$

*Valor de la compensación por perjuicios, rendimiento financiero durante el intervalo de tiempo en que estuvo afectado el predio D032002, actualizado hasta la fecha de este estudio:*

$$\$3.209.420.690.00 \times 1.052 = 3.376.310.566.00$$

### **COSTOS: INVERSIÓN DE LOS PROPIETARIOS PARA LA CONCEPCIÓN DEL PROYECTO “CENTRO DE REPUESTEROS” FASE 1; AGOSTO/95 PREDIO D032002**

*Por la dimensión del proyecto y por las características del mismo, se toman valores estándar dentro de los parámetros porcentuales establecidos para cada ítem:*

<i>Estudio de suelo:</i>	<i>\$500.000.00</i>
<i>Topografía:</i>	<i>\$500.000.00</i>
<i>Cálculos estructurales:</i>	<i>\$1.600.000.00</i>
<i>Planos y Asesorías Arquitecto</i>	<i>\$4.500.000.00</i>
<i>Diseño hidráulico:</i>	<i>\$400.000.00</i>
<i>Diseño sanitario:</i>	<i>\$400.000.00</i>
<i>Diseño eléctrico:</i>	<i>\$800.000.00</i>

$$Total\ costos: \quad \$8.700.000.00$$

$$Vf = \$8.700.000.00 \times (1 + 0.036533) = \$29.573.593.30$$

*Valor de la compensación por perjuicios, rendimiento financiero más costos invertidos por los propietarios para el diseño del proyecto:*

$$\$3.376.310.566.00 + 29.573.593.00 = \$3.405.884.159.00$$

CASO 1.a):

*El bien no va ser adquirido y si el municipio retirara la limitación oficial, dejándolo libre para su desarrollo en el área de actividad industrial:*

***Valor total a compensar por la parte del predio D032002 \$ 3.405.884.159.00”.***

6.2.5 Según lo dispone el artículo 241 del C.P.C., el juez debe valorar la firmeza, precisión, calidad de los fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso. Bajo los anteriores parámetros, frente a los anteriores dictámenes rendidos se advierte lo siguiente:

6.2.5.1 Los conceptos analizados fueron rendidos por el jefe de la división de formación y avalúos de la Subdirección de Catastro del municipio de Cali en compañía de un técnico profesional del área, es decir por los profesionales dedicados a la realización de avalúos para la adquisición de inmuebles y tasación de perjuicios por afectaciones en la entidad territorial demandada, quienes para realizarlos tuvieron en cuenta las técnicas para los avalúos de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, establecidas especialmente en el Decreto 1420 de 1998<sup>37</sup> y en la Resolución n.º 14632 del 26 de julio de 1993 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>38</sup>.

Ahora, sobre sus fundamentos y conclusiones, la Sala observa lo siguiente:

6.2.5.2 En relación con el establecimiento del valor comercial de los inmuebles se utilizó el método de comparación<sup>39</sup>, para ello se tuvieron en cuenta negociaciones conocidas y avalúos realizados en el área de influencia para el momento de ocurrencia de los

---

<sup>37</sup> El artículo 1 del Decreto 1420 de 1998 establece: “Las disposiciones contenidas en el presente decreto tienen por objeto señalar las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles, para la ejecución de los siguientes eventos, entre otros: “... Determinación de la compensación por afectación por obra pública en los términos que señala el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989”.

<sup>38</sup> En esta resolución, emitida con fundamento en el artículo 23 del Decreto 1420 de 1998, se establecieron los criterios, parámetros, procedimientos y se determinaron la forma y presentación de los avalúos ordenados por la Ley 56 de 1981, Decreto 222 de 1983, Decreto 3444 de 1985 y la Ley 9 de 1989.

<sup>39</sup> El artículo 16 de la Resolución n.º 14632 define el método de comparación en los siguientes términos: “Es aquel en el cual se determina el valor del precio, basándose en el avalúo de predios semejantes en sus características. En este caso se puede hacer comparación directa del mercado, utilizando ventas recientes de inmuebles similares al que se está avaluando.- Se deben destacar los elementos diferentes y hacer los ajustes para cada uno de ellos”.

hechos, lo que llevó a establecer un valor inicial del metro cuadrado de \$250.000. Cifra a la que se descontó el 15% por cesiones gratuitas obligatorias para su desarrollo urbanístico, lo que arrojó un valor del metro cuadrado definitivo de \$210.000.

Ahora, si bien la Sala encuentra fundado el primer valor que se obtuvo, en tanto los expertos tuvieron en cuenta otros avalúos y negociaciones realizadas en el área, no así la disminución realizada por concepto de cesiones obligatorias, ya que esta, de considerarse procedente, debió afectar el área total del inmueble y no del metro cuadrado, último que no tendría que afectarse.

Esto, es así porque dicha disminución no encuentra fundamento en el artículo 369 del Acuerdo n.º 30 de 1993<sup>40</sup> “Estatuto de Suelos y Normas Urbanísticas para el municipio de Santiago de Cali” ya que la cesión del 15% resultaba aplicable para terrenos en proceso de urbanización o parcelación<sup>41</sup>, es decir de predios que se van a dotar de servicios públicos y de infraestructura vial. Situación diferente a la de los lotes de los demandantes, tal como lo demuestran los tramites que estos hicieron para obtener la Licencia de Construcción n.º 35000 de 1994, como también la comunicación remitida sobre estos mismos trámites por la Secretaría de Ordenamiento Urbanístico a la Dirección Jurídica de la entidad:

*“En atención a su solicitud en referencia, le informo que para la aprobación de la licencia de construcción para los predios Nos. D-032001 y D-032002, estos deben*

---

<sup>40</sup> El artículo 369 del Acuerdo n.º 30 de 1993 prescribe: “Toda urbanización y parcelación deberá ceder en favor del municipio (Fondo Rotatorio de Tierras Urbanas) a título gratuito y mediante escritura pública, el 15% del área bruta para zonas verdes y usos comunales, independientemente del uso a que esté destinada la urbanización o parcelación, más las áreas de terreno para vías públicas que determine el Esquema Básico suministrado por el Departamento Administrativo de Control Físico Municipal y las demás vías resultantes del proyecto de urbanización o parcelación” (c.6). El mismo Estatuto define

<sup>41</sup> Este mismo estatuto en la parte final contiene un glosario de términos en el que se define los términos urbanización y parcelación: “Parcelación: Se entiende por parcelación el proceso mediante el cual un globo de terreno bruto en el área suburbana y/o rural es dotado de servicios públicos, integrados o no a la infraestructura urbana, y de vías conectadas a la red vial del municipio...” y “Urbanización: Se entiende por urbanización, el proceso mediante el cual un globo de terreno bruto en el área urbana es dotado de servicios públicos y de infraestructura vial integrados a la red urbana, dividido en áreas destinadas al uso privado, comunal y público inherentes a la actividad que se va a desarrollar y apto para construir edificaciones de cualquier uso...”

*iniciar el trámite de aprobación desde la expedición de Línea de Demarcación para cada uno de ellos y no desde el Esquema Básico<sup>42</sup> ya que este último trámite se aplica solo para los predios no urbanizados y los predios referidos, se encuentran debidamente urbanizados...” (fl. 324, c.1).*

Por último, debe señalarse que la Sala encuentra fundados los avalúos del metro cuadrado de lo que se denominó construcciones y anexos, como también de los costos invertidos para la concepción del proyecto Centro de Repuesteros Fase I.

6.2.5.3 En relación al monto de la compensación, debe manifestarse que los peritos procedieron según lo establecido por el Decreto n.º 420 de 1998, toda vez que tuvieron en cuenta aspectos fundamentales como el estado de los predios y el uso que tenían al momento de declarar la afectación, su régimen legal, los proyectos comprobados de inversión adelantados, como también el tiempo de la afectación.

Igualmente, los expertos valoraron la situación concreta de cada inmueble y establecieron el valor comercial tanto del lote como las construcciones, anexos y costos de proyecto, amén de los rendimientos financieros durante el periodo de afectación.

Sin embargo, señálese que cuando hicieron la aplicación práctica de la mencionada metodología, no tuvieron por qué haber tomado un metro cuadrado que, como se demostró, sufrió una disminución injustificada, como tampoco la tasa de interés bancaria de colocación del dinero a junio de 1998 (43,84%), porque considerada la base como capital, lo procedente era tomar la tasa de captación de esa fecha (36.06%). Cifra que además se extendió para todos los años sin tener en cuenta las respectivas fluctuaciones<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Los términos línea de demarcación y esquema básico, también, fueron definidos en el glosario del Acuerdo n.º 30 de 1993, así: “Línea de demarcación: Lindero entre un lote y las áreas de uso público” y “Esquema básico: Es la representación gráfica del terreno, referida a las coordenadas de Cali, a la cual deberán incorporarse las afectaciones viales, parámetros de estructura y determinantes para la localización de las zonas de cesión de vías y zonas verdes necesarias para plantear el proyecto urbanístico”.

<sup>43</sup> Tabla de intereses de colocación, captación y margen de intermediación del DANE (fl. 464 y 465, c.1).

Por estas razones, pero fundamentalmente porque la Corporación en eventos similares al presente, ha venido reconociendo intereses compensatorios, equivalentes al interés legal del 6% anual, calculados a partir del valor histórico del capital no es posible tomar estos cálculos para efectos de realizar la liquidación de perjuicios<sup>44</sup>.

6.2.5 De esta manera, la Sala solo acogerá de los conceptos presentados los avalúos realizados a los inmuebles, construcciones, anexos y costos del proyecto, bajo las precisiones realizadas y aplicará la fórmula que de manera reiterada ha venido utilizando para el cálculo de intereses, lo cual se hará por el periodo de tiempo que duró la afectación. A esto se sumará el valor del costo de la oportunidad.

#### **6.2.5.1 Inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 370-0017042**

El valor histórico a tener en cuenta se compone de las siguientes variables:

El valor del terreno:  $4.000 \text{ m}^2 \times \$250.000/\text{m}^2 = \$1.000.000.000.00$

El valor de las construcciones  $71.20 \text{ m}^2 \times \$120.000/\text{m}^2 = \$8.544.000.00$

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de abril de 2009, exp. 17.616, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Allí se refiere a la sentencia del 7 de marzo de 1990, exp: 5322, donde la Sala dijo: “Ha entendido la doctrina que si un crédito reajustado en función de la depreciación sufrida entre la fecha en que se causó la obligación y el pago, se le suman intereses corrientes bancarios, se originaría un enriquecimiento sin causa, porque, esta clase de intereses incluye un ‘plus’ destinado a recomponer el capital. No se excluyen entre si los rubros de devaluación e intereses puros puesto que tienen causas diferentes: los intereses buscan compensar el perjuicio sufrido por la privación temporal del uso del capital (lucro cesante), en tanto que la compensación por depreciación monetaria se dirige a mantener indemne el patrimonio del acreedor que sufriría menoscabo si recibiese como reparación el monto del daño originado en signo monetario envilecido (daño emergente). Se habla de intereses puros porque los bancarios corrientes llevan en su seno una parte que busca compensar la incidencia del fenómeno inflacionario. Por eso no sería equitativo evaluar y cobrar esta clase de intereses. De allí que comparte la Sala que si se realizan reajustes del crédito, el interés debe ser un interés puro exclusivamente retributivo del precio del uso del capital que es lo que ha dejado de ganar el acreedor por la falta de inversión de sus fondos excluyendo el plus del interés que tiene otra función. Toda indemnización debe ser integral y completa, de modo que compense para su acreedor el daño que se le produce con el no pago oportuno de la obligación. Así, debe comprender no sólo el rendimiento que dejó de percibir, traducido ordinariamente en intereses, sino también la pérdida del valor adquisitivo de la moneda con la que pretende pagar. En este orden de ideas el equilibrio o la justeza de la indemnización debe mostrar ésta o similar ecuación: indemnización debida igual a deuda en la fecha del perjuicio, más intereses hasta que el pago se efectúe, más devaluación”.

El valor de los anexos: = \$21.479.075.00  
Total valor histórico: **\$1.030.023.075.00**

Se indemniza el periodo comprendido entre el 23 de agosto de 1995 y el 26 de junio de 1998, para un total de 34.1 meses.

Ahora, aplicando sobre estas variables la fórmula para determinar el interés técnico tenemos:

$$I = K \times R \times T$$

K: base de la liquidación: \$1.030.023.075

R: 6% anual: 0.5% mensual

T: meses (34,1)

$$I = \$1.030.023.075 \times 0.5\% \times 34.1$$

$$I = \$175.618.934,29$$

Suma que debe ser actualizada a la fecha de la presente sentencia como sigue:

$$Ra = Rh \times \frac{Ipc(f)}{Ipc(i)}$$

Donde:

Ra: Valor actualizado a obtener

Rh: Valor intereses legales causados

Ipc (f): Último índice de precios conocido (enero de 2015)

Ipc (i): Índice de precios a la fecha de terminación de la afectación (junio de 1998)

$$Ra = \$175.618.934,29 \times \frac{118,91}{51,03}$$

$$Ra = \$ 409.226.875.00$$

#### 6.2.5.2 Inmueble identificado con la matricula inmobiliaria 370-0017036

El valor histórico a tener en cuenta se compone de los siguientes componentes:

Valor del terreno:	$7.253,44\text{m}^2 \times \$250.000/\text{m}^2 = \$1.813.360.000.00$
Valor de las construcciones:	$780.36 \text{ m}^2 \times \$250.000/\text{m}^2 = \$195.090.000.00$
Valor de los anexos:	$= \$41.659.500.00$
<b>Total valor histórico:</b>	<b>\$2.050.109.500.00</b>

Se indemniza el periodo comprendido entre el 23 de agosto de 1995 y el 26 de junio de 1998, para un total de 34. 1 meses.

Ahora, aplicando sobre estas variables la fórmula para determinar el interés técnico se tiene:

$$I = K \times R \times T$$

K: base de la liquidación: \$2.050.109.500.00

R: 6% anual: 0.5% mensual

T: meses (34,1)

$$I = \$2.050.109.500.00 \times 0.5\% \times 34.1$$

$$I = \$ 349.543.669,75$$

Suma que debe ser actualizada a la fecha de la presente sentencia como sigue:

$$Ra = Rh \times \frac{Ipc(f)}{Ipc(i)}$$

Donde:

Ra: Valor actualizado a obtener

Rh: Valor intereses legales causados

Ipc (f): Último índice de precios conocido (enero de 2015)

Ipc (i): Índice de precios a la fecha de terminación de la afectación (junio de 1998).

$$Ra = \$ 349.543.669,75 \times \frac{118,91}{51,03}$$

$$Ra = \$ 814.505.931.00$$

#### 6.2.5.2 Valor de los costos invertidos para la planeación del proyecto

El monto de este concepto es de \$29.573.593.00

El cual, también, se actualizará como sigue:

$$Ra = Rh \times \frac{Ipc (f)}{Ipc (i)}$$

Donde:

Ra: Valor actualizado a obtener

Rh: Valor de los costos del proyecto

Ipc (f): Último índice de precios conocido (enero de 2015)

Ipc (i): Índice de precios a la fecha de terminación de la afectación (junio de 1998).

$$Ra = \$ 29.573,593 \times \frac{118,91}{51,03}$$

$$Ra = \$ 68.912.324.00$$

**VALOR TOTAL DE LA INDEMINIZACIÓN DE PERJUICIOS MATERIALES A TÍTULO COMPENSACIÓN: MIL DOCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA PESOS ( \$1.292.645.130).**

Suma que será reconocida a los demandantes de acuerdo a su cuota parte en cada uno de los inmuebles, acorde con las inscripciones que obran en los folios allegados al proceso. Esto es el 50% para el señor José Silvio Urbano López, 25% para la señora Sara Dangelly Pérez de Urbano y el restante 25% para la señora Marina Urbano de Solarte (fls. 6 y 26 y 50 a 60, c.1 escrituras públicas de venta y certificados de libertad y tradición).

#### **5. Costas**

En atención al artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a la imposición de costas.

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

### **III. RESUELVE**

**Primero.- REVOCAR** la sentencia proferida el 29 de julio de 2005 por el Tribunal Administrativo del Valle, en la cual se negó las pretensiones de la demanda.

**Segundo.- DECLARAR** patrimonialmente responsable al municipio de Santiago de Cali por la limitación impuesta al derecho de dominio de los señores José Silvio Urbano

López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte sobre los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 370-0017042 y 370-0017036 con ocasión de la expedición del Plan de Desarrollo, Decreto n.º 605 de 1995, inscrita en los folios de matrícula inmobiliaria, en el periodo comprendido entre el 23 de agosto de 1995 al 26 de junio de 1998.

**Tercero.- CONDENAR** al municipio de Santiago de Cali a favor de los señores José Silvio Urbano López, Sara Dangelly Pérez de Urbano y Marina Urbano de Solarte por concepto de perjuicios materiales al pago de MIL DOCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA PESOS (\$1.292.645.130). En porcentajes del 50% y 25% respectivamente, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**Quinto.- NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**Sexto.-.** La demandada dará cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, dentro de los términos indicados en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

Todas las comunicaciones que se ordena hacer en esta sentencia serán libradas por el *α quo*.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta