



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otra
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

Temas: DAÑOS CAUSADOS POR AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA - Elementos para la procedencia de responsabilidad del Estado con base en el título objetivo de imputación – No se acreditó la configuración del daño antijurídico alegado en el presente asunto.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá que negó las pretensiones de la demanda.

Se demanda la reparación de los daños causados por la restricción urbanística y la prohibición del uso del suelo de un inmueble de propiedad de los demandantes con ocasión de una modificación al uso del suelo establecida por el concejo municipal del ente territorial demandado.

SENTENCIA APELADA

1. Corresponde a la sentencia ya identificada, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá decidió la demanda presentada el 25 de junio de 2014¹ por los señores Juvenal Roncancio Aguilar y María del Rosario Roncancio Bautista en contra del municipio de Tunja y el Ministerio de Cultura, con el fin de que se les declare su responsabilidad patrimonial con ocasión de la referida afectación jurídica a un inmueble de su propiedad².

La demanda

2. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, los demandantes narraron que el predio con código catastral 010202260037000, ubicado en la carrera 14 No. 19-41 A 69 del municipio de Tunja, fue adquirido por la causante Blanca Bautista de Roncancio -q.e.p.d.- y Juvenal Roncancio Aguilar el 10 de noviembre de 1976, mediante escritura pública No. 1576.

¹ Folio 177 del cuaderno 1.

² Como pretensiones de la demanda se pidió por concepto de perjuicios morales la suma de 100 SMLMV para cada uno de los accionantes; por perjuicios materiales se solicitó: i) \$350'269.522 derivado del avalúo realizado por el IGAC en 2011; ii) \$3.034'061.000, consistente en el avalúo comercial realizado en 2009, por la lonja de evaluadores de Boyacá; iii) \$48'000.000, relativos a los cánones de arrendamiento dejados de percibir por el lote destinado a parqueadero desde agosto de 2013 hasta la fecha de presentación de la demanda; y, iv) los valores pagados por el impuesto predial, así; \$6'563.000 para el 2011, \$12'469.000 para 2012, \$14'772.000 para 2013 y \$15'214.000 para 2014. Folios 4 y 5 del cuaderno 1.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

3. Manifestaron que con el fin de realizar la ampliación de la carrera 14, el Concejo Municipal de Tunja expidió el Acuerdo 0018 del 12 de noviembre de 2010, mediante el cual declaró como utilidad pública unas franjas de terreno, entre ellas, una parte del predio de los accionantes, para lo cual facultó al alcalde para adelantar los procesos de oferta y expropiación hasta el 31 de diciembre de 2012.

4. Mediante oficio CUS-LOTE.010/11 del 21 de enero de 2011, la Oficina de Planeación municipal informó a los actores que no podían explotar económicamente la franja de su predio que había sido declarada de utilidad pública. Posteriormente, en oficio SJ/1356 del 4 de junio de 2013, la Administración municipal solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos adelantar el trámite para cancelar la afectación de los predios declarados de utilidad pública -en el Acuerdo 0018 de 2010-, entidad que procedió de conformidad el 18 de junio de esa anualidad.

5. Indicaron que mediante Resolución 284 del 27 de marzo de 2012, el Ministerio de Cultura aprobó el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Tunja -en adelante PEMP-, circunstancia que generó la obligación de ese municipio de informar a la comunidad sobre las limitaciones del uso del suelo respecto de los predios cobijados por ese acto administrativo; sin embargo, el ente territorial se limitó expedir una cartilla en la que comunicó de manera parcial el contenido de la mentada Resolución.

6. Afirmaron que mediante oficio del 23 de agosto de 2013, la Oficina de Planeación municipal dio respuesta a la petición elevada por los actores, en la que les comunicó que no se permitía el uso de suelo para desarrollar la actividad solicitada -*parqueadero público*-, dado que, según el PEMP, esa franja de terreno se encontraba en una zona catalogada como espacio público propuesto. Contra esa decisión se interpusieron los recursos de reposición y apelación, éste último resuelto por el alcalde de Tunja en Resolución 936 del 23 de diciembre de 2013.

7. Concluyeron que con la expedición del Acuerdo No. 0018 de 2010 y la Resolución No. 428 de 2012, se les generaron perjuicios que no estaban en la obligación de soportar, pues, el primero de ellos, ocasionó que su predio estuviera afectado desde diciembre de 2010 hasta junio de 2013, sin que la administración les hubiera pagado indemnización alguna por la limitación a su propiedad; además, durante ese período los actores tuvieron que tributar por la franja declarada de utilidad pública. El segundo acto administrativo, les impidió percibir los cánones de arrendamiento que recibían con ocasión del contrato suscrito en agosto de 2014 -*por término de 2 años*-; en tanto que frustró la venta del predio que estaba en trámite; y, finalmente, no fue exonerada del impuesto predial, a pesar de que la zona en la que se encontraba su bien fue declarado como espacio público propuesto³.

La defensa

³ Folios 42 a 54 del cuaderno 1.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

8. El municipio de Tunja se opuso a las pretensiones, para cuyo efecto propuso las excepciones que denominó: *i)* inepta demanda, en tanto que el medio de control procedente para controvertir los actos administrativos censurados era el de nulidad y restablecimiento del derecho; *ii)* caducidad del medio de control, dado que dichos actos fueron proferidos en 2010 y 2012, por lo que ya había transcurrido ampliamente el término de 4 meses para demandarlos; *iii)* inexistencia del daño antijurídico, pues, a pesar de que realizó una oferta comercial por el predio la misma no se materializó, por ende, la parte actora podía solicitar la cancelación de la oferta ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; *iv)* enriquecimiento sin justa causa, dado que al no militar prueba de los perjuicios que aparentemente les fueron causados, no existía razón para trasladar parte de su patrimonio al peculio de los actores; y, *v)* culpa exclusiva de la víctima, porque desde el momento en que se generó la supuesta limitación a su predio, los demandantes debieron acudir al medio de control procedente⁴.

9. A su turno, el Ministerio de Cultura señaló que no era posible establecer una relación sustancial entre su conducta y los hechos objeto de controversia, en tanto que no expidió el Acuerdo No 018 de 2010 que declaró de utilidad pública una franja del predio de los accionantes y, además, no cuenta con facultades para liberar el pago de un tributo.

10. Sostuvo en que en *sub lite* había operado la caducidad del medio de control ejercido, dado que el término para promover el medio de control de reparación directa vencía el 26 de junio de 2014 -*ante la suspensión de términos por la conciliación prejudicial*-, pero se interpuso el 27 de junio siguiente⁵.

11. Durante la audiencia inicial⁶, el *a quo* declaró probada la excepción de caducidad, por considerar que a pesar de que la parte actora tuvo conocimiento de la afectación jurídica de su propiedad el 24 de noviembre de 2010 -*cuando se inscribió en el certificado de matrícula inmobiliaria la limitación de su predio*-, la demanda fue presentada solo hasta el 25 de junio de 2014.

12. En virtud del recurso de apelación impetrado por los accionantes, esta Corporación en proveído del 6 de diciembre de 2017, revocó parcialmente la decisión antecedente, tras considerar que si bien ya había caducado la imputación formulada frente al Acuerdo No. 0018 de 2010, no ocurría lo mismo respecto del cargo elevado por la Resolución No. 428 de 2012. Al respecto, arguyó que ante la falta de certeza de notificación de dicho acto, tomaría la fecha en la que se comunicó a los actores la negativa del uso de suelo para parqueadero, esto es el 26 de marzo de 2014 y, como la demanda se radicó el 25 de junio siguiente, resultaba evidente su oportunidad⁷.

⁴ Folios 201 a 220 del cuaderno 1.

⁵ Folios 237 a 245 del cuaderno 1.

⁶ Folios 314 a 318 del cuaderno 2.

⁷ Folios 324 a 328 del cuaderno 2.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

13. Luego de surtirse el debate probatorio⁸, el municipio de Tunja reiteró los argumentos alusivos a su ausencia de responsabilidad frente a los hechos controvertidos⁹. Por su parte, el Ministerio de Cultura resaltó que su conducta se adecuó a la normativa establecida para proteger los planes y programas de desarrollo urbano y el patrimonio cultural de la Nación¹⁰. Finalmente, la parte actora insistió en que se configuró un daño antijurídico derivado del desequilibrio de las cargas públicas surgido por la imposibilidad de explotar jurídica y económicamente su predio¹¹.

14. El Ministerio Público guardó silencio.

La decisión

15. Mediante sentencia proferida el 23 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda, luego de concluir que los accionantes no acreditaron la antijuridicidad del daño alegado.

16. Sostuvo que a pesar de que con la expedición de la Resolución 428 del 27 de marzo de 2012, el predio de los actores quedó incluido en la zona catalogada como espacio público propuesto, lo cual limitó su derecho de propiedad, tal circunstancia no resultó excesiva o antijurídica, dado que no suprimió el desarrollo económico del mismo, toda vez que aunque no se autorizó el uso del suelo para un parqueadero público, los propietarios siguen ostentando la explotación jurídica y económica del bien conforme a los usos permitidos en el plano No. PRO-06 del PEMP -esto es, vivienda, comercio y servicios contenidos en el grupo 1-.

17. Al lado de lo anterior, señaló que de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1680 de 2015, en dicho inmueble puede desarrollarse, previa autorización de la autoridad competente, intervenciones en el nivel 3, las que según el artículo 8 de la Resolución 428 de 2012, comprenden demolición, obra nueva, modificación, remodelación, reparaciones locativas, reforzamiento estructural, consolidados y ampliación, entre otras.

18. Seguidamente, precisó que la carga impuesta a los demandantes no vulneró el principio de igualdad, dado que el cambio del uso del suelo no solo afectó el bien

⁸ En audiencia del 20 de septiembre de 2018 -folios 343 a 347 del cuaderno 2- el Tribunal decretó las siguientes pruebas: Documentales: i) certificados de paz y salvo del pago del impuesto predial de 2011 a 2014; ii) registros civiles de matrimonio, nacimiento y defunción; iii) certificado de tradición y libertad del inmueble bajo matrícula inmobiliaria No. 070-10267; iv) Acuerdo No. 018 de 2010; v) oficio No. CUS-LOTE-010 del 21 de enero de 2011; vi) Resolución No. 428 del 27 de marzo de 2012; vii) oficio No. CUS-LOTE-602 del 29 de agosto de 2013; viii) recurso de reposición y en subido de apelación, ix) Resolución No. 1082 de 2013; x) conciliación prejudicial; xi) avalúo comercial realizado el 5 de marzo de 2009 Folios 20 a 173 del cuaderno 1.

Finalmente, ofició i) al Municipio de Tunja para que remitiera las actas de reunión de seguimiento a la implementación del PEMP Fonseca; ii) a la DIAN para que certifique si durante el período comprendido entre 2010 la fecha de respuesta el señor Juvenal Roncancio declaró en calidad de comerciante ingresos relacionados con la explotación del inmueble objeto de la litis -folios 366 a 372 del cuaderno 1-; iii) al Ministerio de Cultura para que allegara las actuaciones surtidas con ocasión de la expedición del PEMP. Folios 411, 424 a 467 del cuaderno No. 4.

⁹ Folios 481 a 484 del cuaderno 3.

¹⁰ Folios 493 a 504 del cuaderno 3.

¹¹ Folios 469 a 480 del cuaderno 3.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

de los demandantes, sino que también cobijó a un extenso sector de Tunja que comprende el centro histórico y su zona de influencia. Con todo, puso de presente que el ordenamiento jurídico establece beneficios tributarios que compensan las posibles limitaciones que puede causar el PEMP¹².

II. EL RECURSO INTERPUESTO

19. En su apelación, la parte actora manifestó que la Resolución 428 de 2012 no incluyó el predio objeto del litigio en ninguno de los 3 niveles de intervención, puesto que fue en la Resolución 1680 de 2015 que se lo catalogó en nivel 3, circunstancia que dificultaba el desarrollo adecuado de una actividad de orden económico, por cuanto limitó las posibilidades de licenciamiento, al excluir la realización de demolición y obra nueva.

20. Afirmó que según el POT el predio podía ocuparse tramitando una licencia urbanística que cumpla los estándares de la ficha 7B-11; sin embargo, como en el PEMP se consignó que la vocación real del inmueble es la de espacio público propuesto, se exceptuaron las pocas posibilidades para su intervención, lo cual no solo desconocía las condiciones establecidas en el POT para manzanas colindantes, sino que también afectaba de manera parcializada a los propietarios de algunos inmuebles ubicados en el centro histórico de Tunja y su zona de influencia.

21. Insistió que los accionantes tuvieron que soportar el desequilibrio económico impuesto con la expedición de la Resolución 428 de 2012, toda vez que han tenido que cumplir con la obligación tributaria hasta el 2019, pese a que el uso del suelo fue cambiado por el Ministerio de Cultura.

22. Reiteraron que la afectación jurídica de su predio se deriva de las limitaciones impuestas en la Resolución 428 de 2012 *-que se incorporó al POT en 2014-*, las cuales les impiden explotar económicamente su inmueble, pues a pesar de haber agotado todos los recursos para que la administración municipal les otorgara tal posibilidad, aquella se ha negado bajo la premisa de tener una restricción en el uso del suelo por el PEMP.

23. Finalmente, solicitó revisar el sector en el que se encuentra su inmueble, en tanto que *“atendiendo el contenido de la Resolución No, 1680 de 2015, remitiendo la consulta a los planos 6 y 7 del PEMP, el sector aplicable al predio para la edificabilidad es la del sector 6 y no la del 10”* como lo indicó el Tribunal, además, según el mapa PRO-06 del PEMP, el sector normativo al que fue inscrito es el D y no el G¹³.

¹² Folios 505 a 526 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹³ Folios 528 a 537 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

24. Surtido el traslado para alegar en segunda instancia, la parte actora reiteró los argumentos esbozados en el proceso¹⁴, mientras que las entidades accionadas guardaron silencio en esta etapa procesal.

25. En su concepto, el Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia impugnada, debido a que los efectos causados a los demandantes con la expedición de la Resolución 428 de 2012 correspondían a una carga que todo ciudadano debe soportar en virtud de la función social y ecológica de la propiedad, amén de que no se vulneró el núcleo esencial de la propiedad privada, ya que el inmueble aún podía ser explotado jurídica y económicamente de acuerdo con los usos del suelo compatibles para la ubicación del predio y conforme a lo establecido en el POT vigente del municipio de Tunja¹⁵.

III. CONSIDERACIONES

26. Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso interpuesto.

Problema jurídico

27. En los términos del recurso de apelación, el análisis de la Sala se circunscribe a verificar si las entidades demandadas al regular el uso del suelo con la expedición de la Resolución 428 de 2012, afectaron el derecho de propiedad de los actores y, por tanto, si causaron un daño antijurídico susceptible de ser reparado en los términos descritos en el escrito inicial.

Acerca de la limitación jurídica al derecho a la propiedad privada

28. Tratándose de los límites de la potestad del legislador en cuanto a la regulación de los derechos, y en menor escala, las atribuciones de la Administración para la restricción de libertades, debe recordarse que los derechos no pueden considerarse ilimitados o absolutos, pues *“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”*¹⁶.

29. Así, es imprescindible identificar el núcleo esencial de los derechos como barrera o límite infranqueable para los poderes públicos¹⁷ y, para ello, es menester encontrar su importancia relativa respecto a otros bienes igualmente protegidos por

¹⁴ SAMAI, índice 10.

¹⁵ SAMAI, índice 15.

¹⁶ Artículo 58 de la Constitución Política.

¹⁷ Parejo Alfonso, Luciano Ibidem: *“Es claro, pues, que los derechos fundamentales, como cualesquiera otros derechos subjetivos, no son ilimitados, sino que están sujetos a todo un sistema de límites, y que la garantía constitucional de un contenido esencial en los mismos tiene la condición de barrera infranqueable (de límite) al resultado del proceso de concreción de todos los límites posibles”*.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

la Constitución Política¹⁸.

30. El artículo 58 constitucional reconoce a la propiedad como un derecho subjetivo del que se deriva una función social y ecológica con miras al cumplimiento de varios deberes de índole constitucional, tales como: la protección del medio ambiente, la promoción de la justicia, la equidad y el interés general¹⁹.

31. Frente a la restricción de la propiedad privada, el Consejo de Estado ha distinguido dos hipótesis según el alcance de la intervención del Estado en el derecho de propiedad: **i)** aquellas intervenciones que tocan el núcleo esencial de la propiedad privada, vaciándolo completamente de contenido, y que por ello generaban efectos expropiatorios de las decisiones administrativas, por lo que su configuración daba lugar, además, a la aplicación de lo normado en el artículo 220 del C.C.A. –*hoy 191 del CPACA*²⁰- y **ii)** los casos en los que no se vacía el contenido del derecho de propiedad de los accionantes –o algún otro derecho de contenido patrimonial que se ejerza sobre un bien-, pero sí se disminuye.

32. En este segundo supuesto se identifican como hipótesis: **a)** la aminoración del derecho que hace referencia a una carga constitucional admisible que debe ser soportada por el titular del derecho de propiedad atendiendo el caso concreto; **b)** la limitación del derecho de propiedad por supresión definitiva de sus atributos o la afectación sustantiva de los mismos, en cuyo caso le corresponderá al juez de la reparación directa determinar si la compensación establecida por el ordenamiento jurídico es suficiente respecto de la disminución patrimonial sufrida por el titular del derecho; y **c)** la restricción del derecho de propiedad que ante la ausencia de mecanismos de compensación, le compete al juez determinar la manera más adecuada de compensar el detrimento del derecho de dominio²¹.

33. Por decisión constituyente, para la consecución de sus fines, el Estado se encuentra habilitado para alterar, modificar o impactar el alcance del derecho de propiedad, por manera que la delimitación que se derive de su accionar no causa, por regla general, un daño especial, anormal, considerable, superior al que

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, Bogotá D.C., 29 de febrero de 2016, Radicación número: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505).

¹⁹ El artículo 669 del Código Civil le otorgaba a los titulares las mayores facultades sobre los bienes, máxime cuando en la primera de las normas mencionadas se expresaba que se podía disponer de ellos “*arbitrariamente*”; no obstante, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-595 de 1999, declaró inexecutable dicha expresión al entender que implicaba un interés individualista consignado por el constituyente de 1887 incompatible con la Constitución de 1991, que bajo la noción de Estado Social de Derecho excluía una concepción absoluta de la propiedad privada.

Bajo esa idea, la Corte Constitucional encontró igualmente que los atributos de goce y disposición constituían el núcleo esencial de ese derecho el cual, de modo alguno, se afectaba por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo por su naturaleza, pues todo derecho tenía que armonizarse con las demás que con él coexisten. En tal sentido, la Corte retiró el término *arbitrariamente* -referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia- del artículo 669 del Código Civil, demandado. Corte Constitucional, sentencia C-189/06, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁰ “*Transmisión de la propiedad. Si se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio*”.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 9 de mayo de 2012, exp. 21906, MP: Mauricio Fajardo Gómez, del 26 de agosto de 2015, exp. 33113, MP: Hernán Andrade Rincón y del 10 de septiembre de 2020, exp.48721.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

normalmente deben estar dispuestos los ciudadanos a soportar en razón de la especial naturaleza del derecho referido y los fines del Estado. Así cuando se adoptan definiciones sobre los usos del suelo, se cambian los índices de edificabilidad, se clasifica un bien como de interés cultural, o se establecen cesiones obligatorias gratuitas, tales hipótesis *-entre otras-* no se proyectan como una afectación antijurídica, de ahí que no comprometen la responsabilidad del Estado.

34. Sin embargo, lo anterior no implica que la afectación al derecho de propiedad quede excluido del ámbito de aplicación del artículo 90 de la Constitución Política, comoquiera que en el evento de que se demuestre no solo la generación de un daño sino también su antijuridicidad, que en este caso se expresa en una afectación superior a la que por regla general deben soportar quienes viven en comunidad o que colocados en condiciones jurídicas iguales merecen un trato de igual geometría, surge el deber de indemnizar el detrimento causado por la limitación al derecho de propiedad.

35. En este orden de ideas, la afectación de un bien al interés general no excede los límites fijados por el artículo 58 de la Constitución Política, 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 debe 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 bien²².

36. Ahora, si se encuentra que la afectación del bien no altera el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, igualmente resulta necesario precisar el alcance de los perjuicios materiales generados por la decisión de la Administración y verificar si estos no son compensados por el mismo ordenamiento, verbigracia lo contemplado en el artículo 48 de la Ley 388 de 1997²³.

37. Concordante con lo anterior y en el espectro de las limitaciones “tolerables”, cabe recordar que el artículo 82 de la Constitución Política establece que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual debe prevalecer sobre el interés particular, por lo que las entidades públicas además de participar en la plusvalía que genere su acción urbanística, deben regular la utilización del suelo en defensa del interés común. A su turno, la Ley 388 de 1997 en su artículo 8, consagra que la función

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, exp. 21906, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²³ “Artículo 48º.- *Compensación en tratamientos de conservación. Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten*”.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Dichas normas fundamentan la función de intervenir los usos del suelo, como expresión propia de la acción urbanística, acorde a la actividad de interés público que puede tener efectos en el ejercicio del derecho de la propiedad privada, el cual, no puede comprender el uso del suelo, pues, este último, es una potestad propiamente del Estado, que no hace parte del ámbito del derecho en cabeza del particular, debiéndose anotar que este tipo de definiciones hacen parte de una garantía institucional que se otorga a las entidades territoriales para definir los usos del suelo y con ello, imponer sus limitaciones, asuntos que son anteriores al mismo derecho de propiedad por lo que quien adquiere un bien o se hace parte de un derecho real sobre el mismo, conoce y acepta que esas limitaciones son inmanentes al derecho referido.

Caso concreto

38. La Sala parte por señalar que confirmará la sentencia de primera instancia, en tanto que del análisis de los elementos de prueba allegados al proceso se impone concluir que no se probó la antijuridicidad del daño alegado en la demanda.

39. En el caso bajo estudio, se tiene probado con el certificado de tradición y libertad expedido el 6 de marzo de 2014 por la oficina de instrumentos públicos de Tunja, que desde el 10 de noviembre de 1976, los señores Juvenal Roncancio y Blanca de Roncancio son propietarios del bien inmueble urbano identificado con la matrícula inmobiliaria 070-10267 ubicado en la carrera 14 No. 19-41A 69²⁴.

40. Asimismo, se acreditó que la Resolución 428 del 27 de marzo de 2012 expedida por el Ministerio de Cultura, aprobó el plan especial de manejo y protección del centro histórico de Tunja y su zona de influencia *-declarado bien de interés cultural del ámbito Nacional-*, zona en la que, según el artículo 7, se encontraba ubicado el inmueble de propiedad de los accionantes.

41. En el artículo 8 *ibidem* se determinó los niveles de intervención permitidos en cada uno de los predios afectados *-nivel 1: conservación integral, nivel 2: conservación e tipo arquitectónico; y, nivel 3: conservación contextual-*, los cuales se encontraban asignados en el mapa PRO-02 y en la lista de anexo No. 1. Así, estableció que en cada uno de los niveles de intervención se podían realizar las siguientes obras, que dependiendo el tipo de labor, debían ser autorizadas por el Ministerio de Cultura o por la Alcaldía de Tunja:

Nivel permitido de intervención	Valores	Tipos de obra	Autoridad competente
--	----------------	----------------------	-----------------------------

²⁴ Folios 26 a 27 del cuaderno 1.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
 Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
 Demandado: Municipio de Tunja y otro
 Referencia: Medio de control de reparación directa

1	<i>Inmueble de excepcional valor (singulares), representativos y simbólicos que por ser irremplazables deben ser preservados en su integridad</i>	<i>Restauración, reparaciones locativas, primeros auxilios, rehabilitación o adecuación funcional, reforzamiento estructural, reintegración, ampliación, consolidación y liberación.</i>	Ministerio de Cultura
		<i>Restauración, reforzamiento estructural y ampliación</i>	Ministerio de Cultura
	<i>Inmuebles de excepcional valor (representativos de la arquitectura doméstica de diferentes épocas), que por ser irremplazables, deben ser preservados en su integridad</i>	<i>Reparaciones locativas, primeros auxilios, rehabilitación o adecuación funcional, reintegración, consolidación y liberación.</i>	Alcaldía de Tunja
2	<i>Inmuebles con características representativas, en términos de implantación predial, volumen edificado, organización espacial y elementos ornamentales que deben ser conservadas</i>	<i>Restauración, reparaciones locativas, primeros auxilios, rehabilitación o adecuación funcional, remodelación, reforzamiento estructural, reintegración, ampliación, consolidación y liberación.</i>	Alcaldía de Tunja
3	<i>Inmuebles que tienen características arquitectónicas representativas pero son compatibles con el contexto. Inmuebles que no son compatibles con el contexto. Predios sin construir</i>	<i>Demolición, obra nueva, modificación, remodelación, reparaciones locativas, primeros auxilios, reconstrucción, reforzamiento estructural, reintegración, ampliación y consolidación.</i>	Alcaldía de Tunja

42. Seguidamente, en el artículo 106, se establecieron las clases de usos que se permitían realizar en el centro histórico de Tunja y su zona de influencia, los cuales dependían del sector normativo en el que se encontrara ubicado el inmueble afectado, así:

Sector I:	Sector II.	Sector III.	Sector IV.	Sector V.
<i>Predominio de comercio, servicios e institucionales de mediano impacto. Sector</i>	<i>Predominio de comercio y servicios, con institucionales de mediano impacto</i>	<i>Uso residencial con comercio y servicios, con institucionales de mediano plazo.</i>	<i>Uso residencial con comercio, servicios e institucionales de mediano impacto</i>	<i>Uso residencial con comercio y servicios de bajo impacto.</i>
Sector VI.	Sector VII.	Sector VIII.	Sector IX.	Sector X.
<i>Uso residencial con equipamientos complementarios de la vivienda.</i>	<i>Uso residencial con comercio y servicios e instrumentales de bajo y mediano impacto.</i>	<i>Uso residencial con comercio y servicios complementarios de muy bajo impacto.</i>	<i>Uso residencial con comercio y servicios locales.</i>	<i>Desarrollo en vivienda con comercio y servicios complementarios</i>

43. En virtud de la petición elevada por el señor Juvenal Roncancio, la Alcaldía de Tunja expidió el 29 de agosto de 2013 el oficio No. CUS-LOTE-602/2013, mediante el cual le informó que según el mapa PRO-01, el predio estaba delimitado dentro del área de influencia del PEMP del centro histórico de Tunja, correspondiente a la manzana 226; asimismo, le comunicó que, de acuerdo con los mapas PRO-02 y PRO-07 -sector normativo de edificabilidad-, el bien se encontraba ubicado dentro del sector catalogado como espacio público propuesto y, por tal motivo, no se



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

permitía el uso de suelo para desarrollar la actividad de parqueadero público solicitada²⁵.

44. Inconforme con lo anterior, el aludido demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación²⁶. El primer mecanismo de contradicción fue decidido por la Alcaldía Municipal en Resolución N- 1082 del 18 de noviembre de 2013, en el que confirmó el acto administrativo recurrido²⁷. El 23 de diciembre siguiente, el ente territorial desató el recurso de apelación en la Resolución No. 936 de esa anualidad, oportunidad en la cual confirmó la decisión adoptada en el oficio No. CUS-LOTE-602/2013²⁸.

45. Mediante Resolución No. 1680 de 2015 *-por medio de la cual se adicionó la Resolución No. 428 de 2012-* el Ministerio de Cultura estableció la transición para el desarrollo limitado de los predios objeto de espacio público, autorizando las siguientes intervenciones:

***“1. Los inmuebles ya edificados, podrán realizar obras de restauración, reparación locativa, primeros auxilios, rehabilitación, modificaciones internas, reforzamiento estructural, liberación y adecuación funcional sin ampliación del área construida. Dichas obras deberán cumplir con las normas de antejardines, aislamientos, cubiertas, fachadas y parámetros para el nivel 3 de intervención establecido en la Resolución No. 428 de 2012 (PEMP), así como las normas establecidas en el subcapítulo IV de la misma, e igualmente, los usos permitidos serán establecidos en el sector normativo en los que se ubique el inmueble de conformidad con el plano No. PRO-06 del PEMP.*”**

“(…).

“Los usos temporales que se podrán permitir, son los establecidos en el sector normativo en los que se ubique el inmueble de conformidad con el PRO-06 del PEMP (...).”

46. Con el anterior referente conceptual y fáctico, la Sala infiere que a pesar de que con la expedición de la Resolución No. 428 de 2012 se creó una disparidad en el régimen de uso de suelo frente al inmueble de propiedad de los accionantes, al excluir el uso del suelo para parqueadero público, el mismo no excede los límites fijados en el artículo 58 de la Constitución Política en los términos descritos anteriormente, comoquiera que tales afectaciones obedecen a una carga pública que los actores están llamados a soportar en virtud de la función de la propiedad, las cuales no ocasionaron un vaciamiento del aludido derecho y, por tal motivo, debe concluirse que la parte actora no fue sometida a un daño especial susceptible de indemnización.

47. Bajo los supuestos de la demanda, no es posible inferir que los demandantes fueron receptores de un daño antijurídico por el cambio de regulación del uso del suelo en la zona en la que se encontraba su inmueble, por cuanto en el artículo 106

²⁵ Folios 98 y 99 del cuaderno 1.

²⁶ Folios 100 a 103 del cuaderno 1.

²⁷ Folios 104 a 121 del cuaderno 1.

²⁸ Folios 124 a 128 del cuaderno 1.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

de la Resolución 428 del 27 de marzo de 2012, el Ministerio de Cultura estableció que dependiendo el sector normativo en el que se encontrara el predio afectado, se podían realizar diferentes actividades de índole económico, esto es, de tipo comercial, residencial, institucional, de servicios y /o de vivienda, autorizaciones que hacen parte del núcleo esencial del derecho de propiedad y de la competencia conferida constitucionalmente al ente territorial, de manera que sus titulares siguen contando con la posibilidad de explotar jurídica y económicamente el bien conforme a los usos permitidos en el plano No. PRO-06 del PEMP.

48. Sobre el uso que de manera precedente estaba autorizado para el bien referido, no se avizora un derecho adquirido, de manera que el hecho de que su inmueble hubiese sido catalogado como espacio público no significó que los accionantes no pudieran tener la posibilidad de ejercer otras actividades económicas diferentes a la de parqueadero público.

49. Esta conclusión no varía por el hecho de que en el curso del proceso se hubiese expedido la Resolución 1680 de 2015 que clasificó el nivel del predio -3-, en tanto que esas limitaciones, al igual que las contenidas en el acto administrativo 0428 de 2012 no pueden considerarse como una afectación que impidiera a los demandantes explotar económicamente su inmueble, ello, debido a que el Ministerio de Cultura en la Resolución 1680 estableció el tipo de intervención que se podía realizar en los terrenos catalogados como espacio público propuesto, tales como restauración, reparación locativa, primeros auxilios, rehabilitación, modificaciones internas, reforzamiento estructural, liberación y adecuación funcional sin ampliación del área construida, aspectos que, contrario a afectar a los propietarios, los beneficia al permitirles algunas mejoras de los terrenos ubicados en el centro histórico de Tunja y su zona de influencia, situación que, en todo caso, no suprime el desarrollo económico del predio.

49. En este punto, contrario a lo indicado por el *a quo*, las pruebas que militan en el proceso no permiten acreditar el tipo de intervención que podían realizar en su predio, de acuerdo al nivel en el que aquel se encontrara -*nivel 1: conservación integral, nivel 2: conservación de tipo arquitectónico y nivel 3: conservación contextual*- y el sector normativo en el que se encontraba el predio controvertido y, por ende, el uso de suelo permitido en la zona en la que se estaba ubicado ese bien; es decir, si estaba destinado o no para residencia, vivienda, institucionales de bajo o medio impacto y a qué plazo, si se podía o no desarrollar actividades de comercio y/o servicios y qué clase de éstas podían ejercer, lo anterior, debido a que la parte actora no allegó la lista de anexo No. 1, los planos PRO-02 y PRO-06 del PEMP del centro histórico de Tunja, ni el POT de ese municipio.

50. Además, es del caso precisar que si bien la anterior información se encuentra en la página web de la Alcaldía de Tunja, lo cierto es que el juez no puede suplir la ritualidad probatoria que corresponde atender a las partes, pues con ello desequilibraría la relación jurídico procesal entre ambos extremos, de allí que al juez le corresponda guardar la debida neutralidad en el transcurso del proceso, salvo que se presenten o existan condiciones excepcionales que exijan a este hacer uso



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

de las atribuciones oficiosas en materia probatoria.

51. No mediando una afectación que impusiera sobre el derecho de los demandantes una carga mayor a la permitida o que hubiere implicado la supresión de los atributos nucleares del mismo, el estudio del perjuicio se torna inocuo.

52. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala no puede dejar de mencionar que los supuestos perjuicios que se reclaman por la pérdida de los cánones mensuales de arrendamiento que percibían y por la frustración de la venta del predio, no tiene asidero en las pruebas arrojadas al proceso. Ello, por cuanto no media un elemento probatorio que acredite que los demandantes suscribieron un contrato de arrendamiento con anterioridad a la expedición del acto censurado y que, además, su predio se encontraba en proceso de venta antes de que esa Resolución entrara en vigencia, de allí que no es posible tener por acreditada la causación de un daño que por su excepcionalidad pueda ser calificado como antijurídico por ese aspecto.

53. Con todo, se advierte que si bien en el escrito inicial se consignó que el contrato de arrendamiento fue celebrado en agosto de 2014, lo cierto es que para ese momento, la limitación al uso del inmueble ya estaba concretada en la Resolución 428 de 2012, de manera que si el emisor de la oferta dejó de considerar tal circunstancia, no existe excusa válida frente al deber que tienen vendedor y comprador, previo a la suscripción de ese negocio jurídico, de consultar las restricciones que pesan sobre el bien objeto del negocio.

54. De otro lado, en la demanda también se solicitó el reconocimiento de los perjuicios derivados de la supuesta desvalorización que tuvo el predio. Sobre esta afectación no obra en el expediente prueba alguna que acredite el impacto negativo referido, en tanto que el avalúo comercial realizado al inmueble cuestionado fue efectuado el 5 de marzo de 2009, es decir, con anterioridad a la expedición de la Resolución No. 428 de 2012.

55. En todo caso, según lo ha señalado esta Corporación, la sola disminución en el valor de un bien como consecuencia de la adopción de una medida legítima del Estado y mediante la cual se limite o fijen restricciones para el uso del suelo en el que se halla, no constituye un supuesto que por sí solo permita evidenciar la existencia de un daño antijurídico en cabeza de su propietario.

56. Finalmente, se advierte que, a pesar de que en la demanda se cuestionó el hecho de que la Administración municipal realizara el cobro del predial respecto del inmueble declarado como espacio público propuesto, esa afectación ostenta un carácter restrictivo y no expropiatorio en tanto que los demandantes pueden seguir explotando jurídica y económicamente su inmueble, de allí que se encuentren en la obligación de seguir pagando dicho tributo. Este deber, por demás, no es pasible de ser discutido en el escenario de la responsabilidad extracontractual pues hace parte de la ecuación de la obligación impositiva.

57. En el evento de que se aceptara que los accionantes no debían seguir



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

cancelando dicha erogación ante el cambio de regulación del uso del suelo, aquellos se encontraban en la obligación de formular los recursos procedentes en contra de los actos administrativos que les impuso esa tributación, lo cual no se demostró en el proceso, pues los actores se limitaron a aportar las constancias de paz y salvo de los años 2011 a 2014.

58. De conformidad con lo expuesto en el *sub examine* no se acreditó que la decisión administrativa contenida en la Resolución 428 de 2012 fuera excesiva, especial o singular, así como tampoco que superara las condiciones definidas en la función social y ecológica inherente a la propiedad reconocida en la Constitución y las leyes y, mucho menos que trasgrediera un derecho adquirido; estima la Sala que no se configuró un daño especial superior al que normalmente deben asumir los ciudadanos en razón de la particular naturaleza del derecho comprometido y, por ende, se impone confirmar la decisión de primera instancia.

Costas

59. De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil. En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP²⁹, la Sala condenará en costas en esta instancia a la parte demandante, toda vez que en esta providencia se resuelve desfavorablemente el recurso de apelación por ella interpuesto.

60. Adicionalmente, considerando que el artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo No. 1887 de 2003³⁰, en esta instancia, se fijan las agencias en la suma de dieciocho millones veintidós mil setecientos cuarenta y dos pesos (\$18'022.742) a cargo de la parte demandante y a favor del Ministerio de Cultura y el municipio de Tunja, que corresponden al 0.5% del valor de las pretensiones negadas en la sentencia.

61. Cabe agregar que, en este caso, el porcentaje de 0,5% obedece a la alta cuantía de las pretensiones económicas de la demanda que fueron negadas, que ascendieron a la suma de \$3.604'548.522³¹ y, en aplicación del parágrafo 3° del

²⁹ En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

"1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código".

³⁰ "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

"3.1.3. Segunda instancia.

"Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia".

³¹ Monto equivalente a las sumas de perjuicios solicitados por concepto de perjuicios morales -100 SMLMV para cada uno de los accionantes-, por perjuicios materiales, - i) \$350'269.522, alusivo al avalúo realizado por el IGAC en 2011; ii) \$3.034'061.000, consistente en el avalúo comercial realizado en 2009, por la lonja de avaluadores de Boyacá; iii) \$48'000.000, relativos a los cánones de arrendamiento dejados de percibir por el lote destinado a parqueadero desde agosto de 2013 hasta la fecha de presentación de la demanda; y, iv) los



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00369-02 (65.625)
Actor: Juvenal Roncancio Aguilar y otro
Demandado: Municipio de Tunja y otro
Referencia: Medio de control de reparación directa

artículo 3 del Acuerdo 1887 de 2003, que señala que “*las tarifas por porcentaje se aplicarán inversamente al valor de las pretensiones*”; amén de que aplicar otro porcentaje mayor resultaría demasiado oneroso para los demandantes.

62. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso³².

PARTE RESOLUTIVA

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 21 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte actora, para lo cual deberá pagar por concepto de agencias en derecho dieciocho millones veintidós mil setecientos cuarenta y dos pesos (\$18'022.742), valor que deberá ser pagado en un 50% en favor del Ministerio de Cultura y, el otro 50% en favor del municipio de Tunja, el cual equivale a la suma de nueve millones, once mil trescientos setenta y un pesos (\$9'011.371) para cada entidad.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES (E)

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

valores pagados por el impuesto predial, así; \$6'563.000 para el 2011, \$12'469.000 para 2012, \$14'772.000 para 2013 y \$15'214.000 para 2014-.

³² A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”.