

**La responsabilidad del Estado por servidumbres impuestas sin proceso administrativo
previo**

((State Liability for Easements Imposed Without Prior Administrative Procedure))

Silvia Andrea Uribe Gómez¹

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

Especialización Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado

2025

¹ Silvia Andrea Uribe Gómez (decimo semestre no graduado, especialización responsabilidad contractual y extracontractual del estado- facultad ciencias jurídicas y políticas, corporación universitaria Remington, y Silvia.uribe.3765@miremington.edu.co)

Resumen

En este artículo nos ocupamos por entero de la responsabilidad patrimonial del Estado cuando imponga servidumbres sin haber agotado el procedimiento administrativo previo, es decir, cuando se instalan redes, tuberías, postes en predios privados sin acto formal, sin escuchar al propietario, sin valorar y sin pagar la indemnización. No es menor la cuestión, la propiedad cumple función social, pero también tiene límites, y no se puede desconocer el debido proceso, que no es un derecho que la administración concede, es un deber. La pregunta de investigación se formula con precisión: ¿qué responsabilidad surge para la administración cuando desconoce las reglas y ha ocupado de hecho una parte del inmueble? La metodología empleada es la revisión documental: Constitución política, Código Civil, Ley 142 de 1994, CPACA (Ley 1437 de 2011) Jurisprudencia contencioso-administrativa de apoyo a la doctrina especializada.

El hallazgo principal es claro; la imposición irregular de las servidumbres configura un daño antijurídico imputable al Estado (art. 90 C.P.), al vulnerar el derecho de propiedad y el debido proceso, lo cual produce la obligación de reponer, devolver el equilibrio donde fue quebrado. Conclusión práctica, sin tapujos: respetar el procedimiento no retrasa las obras, las legitima, reduce los litigios, ahorra costas y, sobre todo, garantiza derechos que, aunque molestos frente a la urgencia pública benefician al propietario.

Palabras clave: responsabilidad del Estado; servidumbres administrativas; debido proceso.

Abstract

In this article, we focus entirely on the financial liability of the State when it imposes easements without having exhausted the prior administrative procedure, that is, when networks, pipes, and poles are installed on private property without formal action, without hearing the owner, without assessing and without paying compensation. This is no minor issue. Property fulfills a social

function, but it also has limits, and due process cannot be ignored. Due process is not a right granted by the administration; it is a duty. The research question is formulated precisely: what responsibility arises for the administration when it disregards the rules and has in fact occupied part of the property? The methodology used is documentary review: Political Constitution, Civil Code, Law 142 of 1994, CPACA (Law 1437 of 2011), and contentious-administrative jurisprudence supporting specialized doctrine.

The main finding is clear: the irregular imposition of easements constitutes unlawful damage attributable to the State (Art. 90 C.P.), as it violates property rights and due process, which gives rise to the obligation to restore the balance where it was broken. The practical conclusion is clear: respecting the procedure does not delay the works, it legitimizes them, reduces litigation, saves costs and, above all, guarantees rights that, although annoying in the face of public urgency, benefit the owner.

Keywords: State liability; administrative easements; due process.

Introducción

En este análisis profundiza como Estado debe responder por los daños causados al imponer servidumbres administrativas sin el procedimiento administrativo previo, debido a la circunstancia en que las entidades públicas o las empresas que prestan servicios de cualquier tipo, despliegan toda infraestructura, redes o tuberías en terrenos privados sin iniciar ningún tipo de trámite administrativo, sin notificar al propietario y, sin ser valorado o compensado previamente el terreno en cuestión.

Dicha práctica genera una serie de conflictos entre el interés general y los derechos a la propiedad privada, al objeto de valor, y al debido proceso, y se vuelve a plantear la cuestión de los criterios de la responsabilidad gubernativa cuando el Gobierno actúa al margen de la ley.

La metodología utilizada es una investigación documental, con un enfoque cualitativo y de análisis jurídico, apoyada en el estudio de leyes, fallos judiciales. Se examinaron normas constitucionales y legales especialmente los artículos 58 y 90 de la Constitución, el Código Civil, la Ley 142 de 1994, la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y la Ley 388 de 1997, así como decisiones importantes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, para identificar las bases legales y jurisprudenciales que establecen la responsabilidad del Estado en estos casos.

La justificación de este estudio se encuentra en el ámbito legal y en beneficio para la sociedad. En un Estado que se rige por el Derecho Social, las acciones del gobierno deben apegarse a la ley y asegurar el respeto de los derechos básicos. Cuando se establecen servidumbres de manera incorrecta, se vulneran derechos sobre propiedades y se producen perjuicios ilegales, lo que puede hacer responsable al Estado, tal como indica el artículo 90 de la Constitución. Estudiar a fondo este tema sirve para establecer una administración pública más garantista, pues la administración pública siempre actúa dentro de los márgenes que permiten el debido proceso y la certeza jurídica, evitando así la aparición de problemas innecesarios, acrecentando la legitimación de la asunción de la gestión de los proyectos y, en general, que tenga lugar el desarrollo de obras de interés público.

Marco constitucional, legal y jurisprudencial de la servidumbre administrativa

La Constitución Política establece que la propiedad privada tiene una función tanto social como ecológica; puede ser restringida si es por utilidad pública o interés social, claro está, siempre respetando el debido proceso y reconociendo una compensación en los casos que la ley determine (art. 58). El artículo 90 señala, sin rodeos, que el Estado responde de forma directa y sin peros por los perjuicios ilícitos que se le puedan atribuir; esto no es un castigo, sino una garantía para restablecer el equilibrio, para volver las cosas a su sitio.

En cuanto a las leyes, el Código Civil se ocupa de las servidumbres en general (arts. 879.), mientras que ciertas áreas específicas como los servicios públicos domiciliarios, la

organización del territorio, las vías y la infraestructura definen procedimientos y atribuciones para establecer servidumbres administrativas. La Ley 142 de 1994 permite a las empresas de servicios públicos pedir la creación de servidumbres para sus redes y accesos, fijando normas para la notificación, la valoración y la compensación; la Ley 388 de 1997 trae consigo mecanismos para la gestión del suelo y para que las cargas y los beneficios se repartan de forma justa; y el CPACA (Ley 1437 de 2011) requiere justificación, notificación y recursos, además de regular el proceso judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la jurisprudencia, el Consejo de Estado ha insistido en que tomar posesión de propiedades sin un documento que lo justifique, sin aviso previo, se considera una acción arbitraria del gobierno, acarreando consecuencias legales por no cumplir con el deber de seguir un proceso y dar explicaciones. Esto puede generar perjuicios si se afecta un derecho individual en pro del bien común, o incluso por el riesgo particular que ciertas actividades estatales pueden implicar.

En otro orden de ideas, el Consejo de Estado, mediante decisión emitida el 3 de octubre de 2019, dentro del expediente con número 13001-23-31-000-2008-00656-01 (54001), Sección Tercera, Subsección A, bajo la dirección del Magistrado Hernán Andrade Rincón, determinó que el Estado debía responder patrimonialmente por haber ocupado de manera continua un predio con el fin de instalar tuberías de acueducto, sin que mediara un acto administrativo previo que estableciera la servidumbre.

En dicha sentencia, se argumentó que la manera de proceder de la administración representó una extralimitación y que, por lo tanto, el perjuicio injusto generado debía ser reparado económicamente; La resolución aclaró que “la falta de un acto administrativo con la justificación adecuada y la correspondiente compensación económica implica que la actuación irregular es atribuible al Estado”, reafirmando así que el apego a la ley en el proceso es fundamental para cualquier intervención legítima sobre la propiedad privada (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, fallo del 3 de octubre de 2019, Exp. 13001-23-31-000-2008-00656-01).

Por su parte, la Corte Constitucional, a través de la acción de tutela, ha defendido el debido proceso y la propiedad privada cuando el Estado interviene sin justificación, ordenando la devolución del bien o, si esto no es viable, una compensación adecuada y a tiempo.

Por lo tanto, no se trata de rechazar la utilidad, necesidad o lógica de una servidumbre, sino de asegurar que se establezca según las normas: con un acto administrativo bien fundamentado, identificando claramente la propiedad y la sección afectada, informando al dueño, realizando una valoración técnica, ofreciendo una indemnización por adelantado, permitiendo apelaciones y, si es necesario, utilizando el apoyo policial de manera legítima; nada de grupos de trabajo que aparecen de repente ni esquemas improvisados.

2. Imposición irregular de servidumbres, daño antijurídico e imputación al Estado

La imposición arbitraria de una servidumbre, al margen de todo trámite, resolución oficial, tasación o compensación, vulnera directamente dos derechos fundamentales: la propiedad privada y el debido proceso legal. La propiedad, pues se ve disminuida en la práctica, su aprovechamiento se reduce y el uso habitual del terreno se ve coartado; el debido proceso, ya que la resolución carece de sustento formal, no se exponen razones, no existe posibilidad de réplica ni acto susceptible de apelación. El perjuicio resulta evidente: pérdida de superficie aprovechable, depreciación del valor, afectación de los accesos, restricciones para edificar y peligro por la colocación de cableado, postes o excavaciones.

De acuerdo al artículo 90 de La Constitución, el Estado responderá con su patrimonio por aquellos perjuicios ilegítimos que le puedan ser atribuidos, originados ya sea por acciones u omisiones de sus funcionarios. En este orden de ideas, un daño se considera antijurídico cuando el Gobierno establece una limitación real sobre una propiedad o toma posesión de ella sin seguir los trámites de ley, ya que nadie está obligado a soportar cargas impuestas sin el debido proceso.

Si se olvida el acto administrativo, si no se dan razones válidas o si no hay compensación económica, se quiebra la justa proporción entre el bien común y los derechos individuales, surgiendo así la obligación de subsanar el daño.

En términos legales, un perjuicio ilícito exhibe tres rasgos esenciales: tiene que ser real, fuera de lo común, y la persona afectada no tiene por qué soportarlo legalmente. En situaciones de servidumbres atípicas, el daño es real porque hay un impacto tangible y monetario sobre la propiedad; resulta ser fuera de lo común ya que le impone al dueño una obligación más grande de lo que debería soportar para el bien común; y es ilícito pues no se basa en ningún trámite legal anterior. Por consiguiente, la obligación de compensar surge no del actuar malintencionado de alguien, sino del desequilibrio que no debería existir entre el individuo y el gobierno.

La imputación al Estado se manifiesta dado que la acción u omisión emana directamente del ejercicio de la autoridad gubernamental. Si una institución o firma de índole estatal lleva a cabo construcciones, establece sistemas o incorpora elementos infraestructurales sin haber emitido el trámite administrativo pertinente, incurre en una deficiencia del servicio por descuidar la obligación de apego a la ley y de observancia del procedimiento debido. En situaciones distintas, incluso si la construcción tiene un fundamento legal, podría surgir un perjuicio particular si el impacto impone una carga excesiva o desmedida a un ciudadano en comparación con el provecho general. En ambas circunstancias, la responsabilidad del Estado no se basa en la culpabilidad personal de un empleado público, sino en la verificación de que el perjuicio se origina en la operación anómala o injusta del servicio colectivo.

Desde una perspectiva teórica, el perjuicio ilegítimo es fundamental en la responsabilidad del Estado sobre su patrimonio. De acuerdo con Juan Carlos Henao (2007), en su libro *El daño*, la responsabilidad busca principalmente enmendar, tratando de arreglar el desajuste causado por las decisiones del gobierno. Henao argumenta que el Estado, al usar su autoridad, debe asegurarse de que nadie quede desamparado por los daños que cause a los ciudadanos. Asimismo, Jaime Orlando Santofimio Gamboa (2013), en su *Tratado de la responsabilidad del*

Estado, aclara que esta responsabilidad no castiga, sino que protege al ciudadano, asegurando que el Estado actúe de forma legal, sensata y justa.

De manera práctica, la reparación originada por una servidumbre impuesta de hecho tiene que ser completa y adecuada, esto es, que entienda no sólo la compensación económica por la superficie afectada o por la pérdida de valor del bien afectado, sino que comprende también la pérdida de uso, el sobre coste de adecuación de la cosa y, llegado el caso, los daños morales derivados del temor y de la vulneración de derechos. Cuando la restitución física no sea posible, la indemnización debe ser completa, tal como lo prescribe la sentencia, y debe ser proporcionada al daño que se haya podido probar, de manera que se restablezca el equilibrio jurídico que se encuentra roto por la conducta administrativa.

La imposición irregular de las servidumbres no sólo implica una vulneración de los derechos fundamentales, sino que compromete la responsabilidad patrimonial del Estado. Las actuaciones que se emprenden en este sentido son una muestra más del necesario respeto del procedimiento administrativo como garantía esencial del principio de legalidad. El cumplimiento de los trámites de constitución de servidumbres, la adecuada motivación de los actos administrativos, o el reconocimiento de la indemnización previa no pueden considerarse meras formalidades, sino que constituyen instrumentos imprescindibles para la legitimación de la acción pública y para evitar litigios.

Así, la imposición irregular de servidores públicas origina un daño antijurídico que es exigible al Estado, pues no existe el deber jurídico para los particulares de soportar una carga que es impuesta sin el acto administrativo previo, sin motivación y sin indemnización. La responsabilidad que surge en estos casos presenta un doble sentido, puesto que constituye un tipo de reparación del daño, como así también un tipo de prevención, porque orienta a las entidades públicas hacia la realización de una actuación que respete el marco constitucional y, con ello, los derechos de los ciudadanos. Es solo mediante el cumplimiento exacto en la tramitación de los procedimientos y de la reparación que se garantiza la legitimidad del Estado Social de Derecho y la confianza de los administrados en la función pública.

Conclusiones

La Constitución (arts. 58 y 90) traza un doble eje: la propiedad puede limitarse por razones de utilidad pública o interés social, pero el Estado responde por los daños antijurídicos que cause. Imponer servidumbres sin procedimiento previa arruinaría este equilibrio, perjudicaría la garantía de la indemnización y constituiría una actuación irregular que generaría la responsabilidad patrimonial del Estado. Dicho de otro modo, analíticamente, la administración no solo está vulnerando el principio de legalidad, sino que de manera abusiva impone al particular una carga pública que el particular no está obligado a soportar y de la que se ve ahora obligado a reparar.

La omisión que pueda realizar la Administración tanto del acto administrativo como de la notificación del mismo, e incluso de la indemnización previa, la hace incurrir en una vía de hecho, ya que no existe fuera de ella una garantía legal que haga legítima la actuación hecha. En este sentido, la responsabilidad estatal podría surgir por falla del servicio cuando existe incumplimiento del deber legal que permite tramitar la servidumbre, o también por daño especial cuando el perjuicio individual se impone en el interés general sin la debida compensación. La actuación de la Administración sin procedimiento provoca no sólo el daño material al propietario sino que desconoce los principios de proporcionalidad y de confianza legítima que informan su comportamiento.

La diferencia que existe entre la servidumbre y la expropiación de hecho se encuentra precisamente en el grado de afectaciones al derecho de dominio: cuando la intervención no sólo impide el uso normal de la finca o su explotación económica, sino que se caracteriza por su intensidad tal que se parece a la expropiación simulada; en este caso la compensación debe ser no sólo pleno, sino también equivalente al perjuicio sufrido, es decir, debe incluir no sólo el valor de sufrimiento de la zona afectada más los daños emergentes, el lucro cesante, y los daños morales con motivo de la pérdida o la restricción sobre el uso de la cosa.

La forma más efectiva de prevenir la responsabilidad patrimonial es la gestión preventiva de las servidumbres. Planificar, motivar, realizar avalúos técnicos, garantizar el diálogo temprano con los propietarios y registrar adecuadamente las actuaciones no son trámites accesorios, sino que son herramientas que legitiman la función pública. En la práctica, respetar el procedimiento evita agravios, reduce costes al Estado y genera credibilidad institucional, en tanto que los atajos procedimentales conducen a la conflictividad, a los conflictos y a la pérdida de legitimidad.

Desde el punto de vista doctrinal, la responsabilidad del Estado tiene un sentido restablecedor y equilibrador. El sentido de la finalidad no es castigar al Estado sino, de acuerdo con Juan Carlos Henao y Jaime Orlando Santofimio Gamboa, restablecer el equilibrio roto entre el interés general y los derechos individuales, reafirmando, de igual forma, que el ejercicio del poder público sólo es legítimo en aquellos casos en que se actúa dentro del marco mismo de la norma. Con ese sentido, la reparación tiene una doble finalidad: por un lado, resarcir el perjuicio y, por otro, evitar que se vuelvan a cometer infracciones respecto del principio de legalidad.

En conclusión, puede y debe responderse a la cuestión de la investigación en este sentido: la administración incurre en responsabilidad patrimonial en aquellos supuestos en que establece servidumbres sin el previo proceso administrativo, dado que antepone unos derechos constitucionales, el ejercicio de la administración realiza actividades fuera de la ley y causa un daño antijurídico que puede ser imputado al Estado. Este tipo de responsabilidad involucra, por una parte, pasar a una reparación integral y, por la otra, viene acompañada de una obligación institucional: la de adaptar el ejercicio de las actuaciones administrativas a la ley, a los principios de transparencia y al respeto a la propiedad privada. Solo así corresponde el ejercicio del poder público a la justicia, a la equidad y a la legitimidad que connota el Estado Social de Derecho.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política. Gaceta Constitucional 116 de julio 20 de 1991.

República de Colombia. (2011). Ley 1437 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Diario Oficial 47.956 del 18 de enero de 2011.

República de Colombia. (1993). Ley 100 de 1993 por la cual se crea el sistema de seguridad social integral. Diario Oficial No. 41.148 del 23 de diciembre de 1993.

Corte Constitucional. (2021). Auto 1045 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, 21 de octubre de 2021.

Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. (2019). Sentencia del 3 de octubre de 2019, Exp. 13001-23-31-000-2008-00656-01, M.P. Hernán Andrade Rincón.

Henao, J. (2007). *El daño*. Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, J. (2013). *Tratado de la responsabilidad del Estado*. Universidad Externado de Colombia.