

La responsabilidad del Estado por la expedición y aplicación de la Resolución del Instituto Geográfico Agustín Codazzi 1092 de 2022

The State liability for the issuance and implementation of IGAC Resolution No. 1092 of 2022

Jaime Ernesto Ramírez Acevedo¹

Lucero Cañizalez López²

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

Especialización Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado

2025

¹ Abogado de la Corporación Universitaria Remington, estudiante de la Especialización en Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado de la Corporación Universitaria Remington. Correo: jaime.ramirez.0849@miremington.edu.co

² Abogada de la Corporación Universitaria Remington, estudiante de la Especialización en Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado de la Corporación Universitaria Remington. Correo: lucero.canizalez.3393@miremington.edu.co

Resumen

La Resolución IGAC No. 1092 de 2022 establece una metodología de valoración para servidumbres legales que calcula indemnizaciones basadas en afectaciones parciales del predio, sin respaldo normativo superior, lo que genera dudas sobre la protección del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 58 de la Constitución. El objetivo general consiste en analizar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños derivados de esta resolución en la valoración de servidumbres legales, asegurando que se respeten los derechos constitucionales y se garantice una reparación justa y proporcional, una reparación que, en la práctica, parece insuficiente. El método de investigación se centra en un análisis documental jurídico; basado en la revisión de la Resolución 1092, la normativa constitucional y civil —Código Civil, Ley 56 de 1981—, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y la doctrina relevante; también se incluye la aplicación referencial de metodologías valuatorias, como la denominada RACE, para cuantificar el valor del derecho real de uso y goce, un valor que la metodología oficial tiende a subestimar. El resultado principal evidencia que la metodología oficial produce indemnizaciones insuficientes, al omitir la pérdida total y definitiva del derecho real de uso y goce sobre la franja gravada, configurando un daño antijurídico imputable al Estado.

Palabras clave: responsabilidad patrimonial del Estado; servidumbres legales; Resolución 1092; Inconstitucionalidad.

Abstract

IGAC Resolution No. 1092 of 2022 establishes a valuation methodology for legal easements that calculates compensation based on partial encroachments on the property, without higher regulatory support, which raises doubts about the protection of property rights, enshrined in Article 58 of the Constitution. The overall objective is to analyze the State's financial liability for damages arising from this resolution in the valuation of legal easements, ensuring that constitutional rights are respected and that fair and proportionate compensation is guaranteed, compensation that, in practice, appears to be insufficient. The research method focuses on a legal

documentary analysis based on a review of Resolution 1092, constitutional and civil regulations (Civil Code, Law 56 of 1981), the jurisprudence of the Constitutional Court and the Council of State, and relevant doctrine. It also includes the referential application of valuation methodologies, such as the so-called RACE, to quantify the value of the real right of use and enjoyment, a value that the official methodology tends to underestimate. The main result shows that the official methodology produces insufficient compensation by omitting the total and definitive loss of the real right of use and enjoyment over the encumbered strip, constituting unlawful damage attributable to the State.

Key words: state patrimonial liability; legal easements; Resolution 1092; Unconstitutionality.

Introducción

La regulación técnica de las valoraciones prediales es un instrumento clave para la administración pública, pero no puede, de ninguna manera, desconocer ni restringir el derecho de propiedad protegido por el artículo 58 de la Constitución Política; en Colombia, la Resolución IGAC No. 1092 del 20 de septiembre de 2022 estableció criterios y procedimientos para uniformar los avalúos de servidumbres legales, sin embargo, al basar las indemnizaciones en supuestos de uso parcial del predio, sin un sustento en normas de mayor jerarquía, surgen dudas sobre la protección efectiva de los derechos reales de los propietarios, lo que plantea la pregunta de investigación: ¿en qué medida la metodología de valoración de la Resolución IGAC No. 1092 de 2022 incumple el mandato constitucional de garantizar una indemnización previa, justa y proporcional al valor total del derecho real cedido en las servidumbres legales?

El análisis busca evaluar la responsabilidad patrimonial del Estado frente a los posibles daños derivados de la Resolución IGAC No. 1092 de 2022 en la valoración de servidumbres legales, asegurando que se respeten los derechos constitucionales y se garantice una reparación justa y proporcional; para ello, se identifican los elementos que configuran la responsabilidad patrimonial del Estado en la aplicación de esta resolución, con base en la normativa, doctrina y jurisprudencia relevante, y se examina si la metodología genera indemnizaciones insuficientes, omitiendo daños indirectos y garantías procesales, así como las implicaciones constitucionales y legales de estas limitaciones.

La relevancia de este estudio radica en que el derecho de propiedad, según el artículo 58 de la Constitución, incluye las facultades de uso, goce y disposición, las cuales se ven completamente restringidas en la franja gravada al inscribirse la servidumbre en el registro; al limitar la

indemnización al valor parcial del área ocupada, la Resolución 1092 desconoce la pérdida total del derecho real, imponiendo una carga desproporcionada al propietario y vulnerando el principio de reparación integral, de manera que este análisis no solo defiende los derechos individuales frente a la administración, sino que también fortalece el control de constitucionalidad sobre actos administrativos con impacto patrimonial.

El estudio se fundamenta en una revisión documental de carácter jurídico, examinando la Resolución 1092 de 2022, la normativa constitucional y civil aplicable, como el Código Civil y la Ley 56 de 1981, junto con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; se complementa con la revisión doctrinal y la aplicación referencial de la Metodología RACE³, fundamentada en normas civiles, comerciales y constitucionales, para ilustrar el impacto económico real de la afectación al derecho de uso y goce.

El marco teórico se centra en el concepto constitucional de propiedad privada y su función social, el régimen de servidumbres legales y la obligación del Estado de indemnizar de forma previa, justa y proporcional cuando se limita permanentemente el uso y goce de un bien, se exploran la doctrina del daño antijurídico, la responsabilidad patrimonial del Estado y categorías jurisprudenciales como daño especial, falla del servicio y riesgo excepcional, destacando su relevancia en casos de servidumbres.

El artículo se estructura en cuatro capítulos: el primero aborda la pérdida total del uso y goce de la franja gravada; el segundo analiza la indemnización parcial e inconstitucionalidad; el tercero estudia los elementos de la responsabilidad estatal y su aplicación práctica a casos de servidumbres; finalmente, el cuarto ofrece conclusiones críticas y recomendaciones jurídicas para garantizar una indemnización plena del derecho real afectado, alineada con el mandato constitucional.

Pérdida total del uso y goce de la franja gravada

La servidumbre, regulada en el Código Civil colombiano y en normas especiales, impone una limitación legal al derecho de propiedad mediante el gravamen de un predio en favor de otro o de una entidad pública; el artículo 905 del Código Civil ordena que la indemnización contemple el

³ Metodología propuesta por el Abogado y Avaluador Jaime Ernesto Ramírez Acevedo, presentada en el Primer Congreso Internacional de Avalúos – Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2023 y en el LIX Congreso Internacional de Valuación – Federación de Colegios Valuadores, 2024; la cual permite cuantificar con fundamento jurídico, el valor de los derechos reales de Usufructo y Nuda Propiedad.

menor valor que por la servidumbre tenga el predio sirviente, así como los daños en construcciones, jardines o parques existentes al momento de su imposición, mientras que la Ley 56 de 1981 reconoce el derecho a ser compensado por las incomodidades y perjuicios, pero solo en lo que exista al momento de constituir el derecho de paso, dejando fuera situaciones posteriores.

Al elevarse a registro la imposición de la servidumbre con el pago indemnizatorio correspondiente, el propietario cede de manera obligatoria a la entidad beneficiaria las facultades de uso y goce de la franja afectada; desde ese momento queda jurídicamente impedido para destinarla a cualquier uso incompatible con la finalidad pública de la servidumbre, pues dicho derecho real pasa íntegramente a la entidad, y cualquier intento de modificarlo o interferir con su ejercicio sería contrario a la ley. Por ello, cualquier daño a cultivos, construcciones o mejoras desarrolladas de forma posterior a la imposición de la servidumbre, debidamente indemnizada y elevada a registro, ocasionado por labores de instalación, mantenimiento o reparación, no genera indemnización adicional; la ley presume que esas intervenciones están amparadas por el derecho cedido y cubiertas por la compensación ya pagada, sin excepciones.

Este esquema responde a la función resarcitoria de la indemnización, que cubre un daño concreto y, en el caso de servidumbres perpetuas, definitivo; así, cualquier intervención posterior de la entidad se realiza dentro del ejercicio legítimo de su derecho, y el riesgo de afectación a lo que el propietario decida instalar en la franja gravada después de la indemnización corre exclusivamente por su cuenta y propio riesgo. Este marco legal preserva la seguridad jurídica, evita reclamaciones recurrentes y garantiza que la compensación reconocida en el momento de la imposición sea la única exigible conforme a la ley, protegiendo tanto a la administración como al propietario de controversias futuras.

Indemnización Parcial e Inconstitucionalidad

La Resolución IGAC No. 1092 de 2022 establece parámetros técnicos para uniformar los avalúos en servidumbres legales y afectaciones transitorias, e incluso alude a conceptos como daño emergente y lucro cesante; sin embargo, su diseño metodológico resulta abiertamente inconstitucional, al permitir que la indemnización se calcule sobre valores parciales, bajo el argumento de una afectación supuestamente limitada o parcial de área físicamente ocupada, y no sobre el 100 % del derecho real efectivamente cedido por el propietario.

El derecho de propiedad, protegido por el artículo 58 de la Constitución Política, comprende las facultades de uso, goce y disposición; cuando se impone una servidumbre legal, el propietario

pierde de forma total y definitiva estas facultades sobre la franja gravada, lo que equivale jurídicamente a la cesión forzosa de un usufructo. Desde el momento en que la servidumbre se eleva a registro y se paga la indemnización inicial, el terreno afectado queda jurídicamente sustraído de cualquier uso incompatible con la finalidad pública que motivó el gravamen, esto implica la prohibición de sembrar, construir, cercar, instalar mejoras o desarrollar actividades que puedan obstaculizar el ejercicio del derecho por parte de la entidad beneficiaria.

Además, cualquier daño posterior que se produzca en la franja gravada —ya sea sobre cultivos, construcciones, cercas, instalaciones o cualquier otro bien que el propietario haya dispuesto allí con posterioridad a la imposición de la servidumbre—, como consecuencia de labores de instalación, mantenimiento, ampliación o reparación, no genera obligación indemnizatoria alguna; ello obedece a que, desde el momento en que la servidumbre se eleva a registro y se paga la compensación única y previa, el propietario pierde de manera total y definitiva el derecho de uso y goce sobre esa área, el cual pasa íntegramente a la entidad titular de la servidumbre. Esta cesión forzosa del derecho real, aun bajo la apariencia de una afectación parcial, es la que genera la inconstitucionalidad de la metodología, pues despoja por completo al propietario de una de las facultades esenciales de la propiedad reconocida por la Constitución, siendo cualquier eventual provecho o aprovechamiento posterior jurídicamente irrelevante frente a la pérdida del derecho mismo.

La Corte Constitucional ha reiterado que toda restricción de este tipo exige una indemnización previa, justa y proporcional, particularmente en la sentencia C-831 de 2007; y el Consejo de Estado en la sentencia 02670 de 2018, ha sostenido que debe valorarse no solo la franja ocupada, sino también el impacto sobre el predio remanente. La metodología de la Resolución 1092, al omitir el valor pleno del derecho real cedido y reducir la compensación a un cálculo parcial, infringe el principio de proporcionalidad, rompe el equilibrio de las cargas públicas y configura un daño especial que compromete la responsabilidad patrimonial del Estado, tal y como lo establece la Constitución Política Colombiana en los artículos 29, 58 y 90.

En consecuencia, la incompatibilidad de la Resolución 1092 con la Constitución no es un mero asunto interpretativo, sino un defecto estructural que impide garantizar la reparación integral exigida por la Constitución Política; este instrumento administrativo debe ser objeto de control judicial para restablecer la prevalencia del derecho de propiedad frente a metodologías que, bajo apariencia técnica, legitiman pagos incompletos y contrarios al orden constitucional.

Elementos de la responsabilidad Estatal y aplicación práctica a casos de servidumbres

La responsabilidad patrimonial del Estado en el marco de la Resolución IGAC No. 1092 de 2022 se activa cuando se demuestra que la metodología oficial desconoce el mandato constitucional de indemnizar de forma previa, justa y proporcional al valor total del derecho real cedido; esta omisión convierte la compensación en un pago parcial que, aunque formalmente presentado como completo, en realidad infringe el artículo 58 de la Constitución y rompe el equilibrio de las cargas públicas.

El daño antijurídico se configura desde el momento en que la imposición de la servidumbre se inscribe en el registro y se transfiere el uso y goce de la franja gravada a la entidad beneficiaria, esa transferencia es absoluta; el propietario pierde desde ese instante la facultad de destinar el terreno a fines propios, lo que incluye toda actividad productiva o económica incompatible con la finalidad pública del gravamen. Cualquier intervención posterior de la entidad —instalación, mantenimiento, ampliación o reparación— se encuentra amparada por el derecho adquirido mediante la servidumbre y no genera obligación de compensación adicional; esta consecuencia, sin embargo, es accesoria y no el núcleo de la inconstitucionalidad.

La imputabilidad al Estado se deriva del hecho de que la Resolución 1092 es un acto administrativo vinculante, expedido por una entidad pública y aplicado de manera obligatoria por peritos evaluadores; cuando su metodología reduce la base indemnizable al valor parcial del área físicamente ocupada, omitiendo la pérdida total del derecho real, se incurre en un diseño normativo que produce un perjuicio directo y atribuible a la administración.

El vínculo causal se acredita mediante prueba pericial técnica y jurídicamente sólida, que demuestre que, con una metodología acorde al valor pleno del derecho cedido, la indemnización habría sido superior, justa y acorde con la Constitución; herramientas como la aplicación de metodologías de reconocido fundamento normativo —tal como la Metodología RACE (Ramírez Acevedo, J. E., Metodología RACE para la valoración de nuda propiedad y usufructo, Primer Congreso Internacional de Avalúos – Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2023; LIX Congreso Internacional de Valuación – Federación de Colegios Valuadores, 2024)— permiten cuantificar de manera objetiva la magnitud del derecho transferido y evidenciar la insuficiencia del pago efectuado.

Por ejemplo, si se aplicara la Metodología RACE al cálculo del derecho real de uso y goce cedido, podría establecerse que dicho derecho representa, en términos de valor, el equivalente al 70 % del valor comercial de la franja de terreno afectada (incluyendo las mejoras existentes en ella); aunque esta metodología está diseñada para la valoración de usufructo y nuda propiedad, con sustento en normas civiles, comerciales y constitucionales vigentes en Colombia, así como

en criterios técnicos aceptados por la jurisprudencia, su aplicación resulta pertinente en casos de servidumbre legal, en la medida en que la pérdida del uso y goce de la franja gravada equivale jurídicamente a una cesión forzosa de usufructo. De este modo se logra determinar de manera objetiva y legalmente fundamentada el valor del derecho cedido, evitando que supuestas “afectaciones parciales” u otros artificios produzcan una infravaloración del monto indemnizatorio objeto de análisis.

Este enfoque confirma que el problema de la Resolución 1092 no es un error técnico menor, sino una incompatibilidad estructural con la Carta Política; no reconocer ni pagar el valor total del derecho real cedido equivale a imponer al propietario una carga desproporcionada, sin la reparación integral que exige el orden constitucional.

Conclusiones

La Resolución IGAC No. 1092 de 2022 muestra una clara incompatibilidad estructural con la Constitución; al calcular indemnizaciones sobre valores parciales, bajo supuestos de afectación limitada, desconoce el derecho fundamental de propiedad consagrado en el artículo 58, imponiendo al propietario una carga desproporcionada y vulnerando el principio de reparación integral, no es un simple error técnico; es un defecto que compromete la seguridad jurídica y la responsabilidad patrimonial del Estado.

El derecho de uso, goce y disposición sobre la franja gravada se pierde completamente al imponerse la servidumbre y elevarla a registro; cualquier intento de ejercicio posterior o daño derivado de la entidad beneficiaria no genera indemnización adicional, lo que evidencia que la metodología de la Resolución 1092 produce un perjuicio tangible y mensurable para el propietario, disfrazado bajo la apariencia de afectación parcial.

La responsabilidad del Estado se configura de manera objetiva; el acto administrativo que fija la metodología es vinculante y ejecutado por peritos, de modo que cualquier reducción al valor parcial del área ocupada genera un daño antijurídico directo, rompiendo el equilibrio de las cargas públicas y vulnerando el principio de proporcionalidad reconocido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Metodologías objetivas y fundamentadas, como la RACE, muestran que la compensación reconocida por la Resolución 1092 es insuficiente; el derecho real de uso y goce cedido podría equivaler hasta cerca del 70 % del predio, incluyendo mejoras existentes, y cualquier cálculo basado en supuestos parciales subvalora injustamente el derecho patrimonial del propietario.

En consecuencia, la Resolución 1092 no garantiza indemnización previa, justa ni proporcional; es necesario control judicial, restablecer la prevalencia del derecho de propiedad, asegurar reparación integral y evitar que metodologías administrativas legitimen pagos incompletos, contrarios a la Constitución; la protección de los derechos reales no admite medias tintas: el Estado debe responder plenamente por la afectación y reconocer la totalidad del derecho cedido.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional 116 de julio 20 de 1991.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la República. (1981). Ley 56 de 1981 por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras. Diario Oficial número 35.856 de octubre 5 de 1981.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=279>

Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (1873). Ley 84 de 1873 por la cual se determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles. Diario Oficial número 2867 de mayo 31 de 1873. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Consejo de Estado. Sección Tercera. (2018). Sentencia Radicado 68001-23-31-000-2006-02670-01 de noviembre 13. C. p. MARÍN, M. A.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=91030>

Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-831 de octubre 10. M. P. Córdoba Triviño, J.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-831-07.htm>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-. (2022). Resolución 1092 de 2022 por la cual se fijan normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos para la elaboración de avalúos de servidumbres legales y afectaciones transitorias en desarrollo de actividades, obras o proyectos declarados por el legislador como de utilidad pública e interés social. Diario Oficial número 52.164 de septiembre 21 de 2022. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/resolucion_1092_servidumbres.pdf