



Concepto Sala de Consulta C.E. 642 de 1994 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

BIEN DE USO PUBLICO-Inembargabilidad/BIEN DE USO PUBLICO-Imprescriptibilidad/HUMEDALES/PREVALENCIA DEL INTERES PUBLICO/DERECHOS ADQUIRIDOS-Inexistencia/ACCION RESTITUTORIA/ACCION POPULAR

Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de los predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular. Por tratarse de bienes de uso público, por regla general no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre los inmuebles conocidos con el nombre de humedales. Sin embargo, por excepción, es jurídicamente válida la referencia a derechos privados adquiridos cuando la vertiente "nace y muere dentro de una misma heredad" o cuando el humedal se encuentra en terrenos de propiedad privada. En los eventos en los cuales exista un derecho privado sobre un área contentiva de un humedal, el cual haya sido adquirido o consolidado con arreglo a la ley, las autoridades competentes del Distrito Capital pueden adelantar una negociación directa de compraventa con quienes acrediten su calidad de propietarios (Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 69 y Ley 80 de 1993, artículo 24). Si es el caso, pueden procederse, ya a la expropiación (Constitución Política, artículo 58 y Ley 9a. de 1989 artículos 9o. a 38 y 53), o bien a la limitación de la propiedad privada con el fin de hacer prevalecer la función ecológica que cumplen los humedales, siguiendo la regulación prevista por el artículo 67 del Código Nacional de Recursos Naturales. Para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales, es viable utilizar como instrumento jurídico la declaratoria de reserva ecológica o ambiental, con fundamento en disposiciones tales como las contenidas en el Decreto-Ley 2811 de 1974 (artículo 47), la Ley 99 de 1993 (artículo 65) y el Decreto ley 1421 del mismo año (artículo 12, numeral 12). Si se tiene certeza de su condición de bien de uso público, el alcalde de la jurisdicción en donde se encuentren los humedales puede ejercitar la acción restitutoria prevista en el artículo 132 del Código Nacional de Policía, y para su defensa, la acción popular consagrada en los artículos 1005 del Código Civil y 8o. de la Ley 9a. de 1989. Si los humedales son de uso público, los notarios no pueden autorizar la celebración de actos jurídicos mediante escritura pública que afecten su dominio o le impongan limitaciones. Por tanto, no les es permitido que se reciban, extiendan o autoricen declaraciones de particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre terrenos o áreas en donde existan humedales con tales características y que impliquen su enajenación, subdivisión, loteo, parcelación o segregación. Tampoco se podrá proceder a su registro.

[Ver el Fallo del Consejo de Estado 7349 de 2002](#)

Consejo de Estado.- Sala de Consulta y Servicio Civil.

- Santafé de Bogotá. D.C. veintiocho (28) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón.

Referencia: Consulta relacionada con la calificación y tratamiento jurídico de los bienes inmuebles, comúnmente conocidos como humedales.

Radicación Número: 642

El señor Ministro de Gobierno, por petición del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D. C., solicita el concepto de la Sala sobre la calificación y tratamiento jurídico de los bienes inmuebles que en el lenguaje popular se denominan humedales.

Para tal efecto, transcribe la consulta elaborada por el Alcalde Mayor, en la cual se expresa que en diferentes lugares del territorio distrital, especialmente en el área suburbana, se encuentran esas amplias franjas de terrenos constitutivas de reservas de agua y que no amortiguan las crecientes de los ríos en época de lluvias sino que ayudan a controlar y prevenir las inundaciones; además, junto con las rondas hidráulicas, sirven de vasos comunicantes con el río más cercano, por lo que en época de temporada invernal y debido a que se localizan por debajo de la cota del río, se llenan de agua, cubiertos de una vegetación densa de juncales y demás especies acuáticas, propias del medio, los humedales contiene alguna variedad de especies animales como reptiles y aves pequeñas y sirven como sede temporal a la aves migratorias del continente.

Se destacan sus funciones ecológicas: la regulación de niveles freáticos, la protección del hábitat de la fauna y de la flora silvestres y el control de inundaciones mediante el manejo natural de las aguas lluvias. También constituyen elementos importantes a nivel paisajístico.

proceso de deterioro, contaminación, desecación y la actividad de relleno, en procura de evitar a la ciudad el pago de costos muy altos por una infraestructura que reemplace la función que aquellos cumplen en la captación, regulación y conducción de aguas lluvias. Sin embargo, la acción del hombre ha llegado a construir viviendas y hasta barrios sobre estas áreas pantanosas, generándose para sus pobladores situaciones de grave riesgo por la inestabilidad del terreno y las probabilidades de inundación.

En las consideraciones previas a la consulta se asevera, por último, que los humedales son cuerpos de aguas que forman el sistema hídrico de la ciudad, compuesto por el río Bogotá, las cuencas y drenajes que bajan de cerros orientales, el río Tunjuelito y las lagunas, pantanos y chúcaros existentes en los costados occidental y norte.

Como consecuencia, el señor Ministro consulta:

1. Se consideran como bienes de uso público los humedales, de acuerdo con las características de los mismos y sus funciones naturales?
2. Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, si los humedales fueran reservas naturales de agua serían de dominio público, inalienables e imprescriptibles?
3. Cuáles serían los eventos en que existan derechos privados adquiridos con arreglo a la ley sobre los humedales de tener ellos un carácter de bienes de uso público?
4. En los eventos en los cuales exista un derecho privado sobre el área contentiva de un humedal, el cual haya adquirido o consolidado con arreglo a la ley, cuáles serían las negociaciones o las acciones que el Distrito Capital podría adelantar para garantizar que el humedal se destine a sus fines naturales?
5. Mientras subsista el derecho privado sobre las áreas en donde existan humedales, si éstos son conservados su carácter de bienes de uso público, de cuáles instrumentos jurídicos dispone el Distrito Capital para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales?
6. Si se consideran los humedales como bienes de uso público y, por lo tanto, no urbanizables ni edificables ni con posibilidad de ingresar al patrimonio de los particulares, los notarios del Circulo del Distrito Capital pueden recibir, extender o autorizar las declaraciones de los particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre los terrenos o áreas en donde existan dichos humedales que impliquen la enajenación la subdivisión, el loteo, la parcelación o la segregación de estos inmuebles.

LA SALA CONSIDERA:

I. Bienes de uso público y bienes fiscales. La clasificación de los bienes del Estado, entre bienes de uso público y bienes fiscales, proviene del Código Civil adoptado para regir en Colombia por la Ley 57 de 1887.

De conformidad con los artículos 674 y siguientes del citado Código, si el dominio de los bienes pertenece a la República y además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de uso público o bienes del territorio. En cambio, los demás bienes de la República cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la República o bienes fiscales.

Respecto de "ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales", el mencionado Código especifica que son de uso público en los respectivos territorios, con la sola excepción de las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad, las cuales pertenecen a los dueños de las riberas.

La Constitución del 1991, al asumir el tratamiento básico de los bienes de uso público, determinó que ellos, como también los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación "y los demás bienes que determine la ley", son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63) y que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación (artículo 102).

Como consecuencia de las notas que los caracterizan y sirven para distinguirlos de los bienes fiscales y de los de propiedad particular, los bienes de uso público no pueden ser adquiridos con fundamento en la posesión, hecho que por ende carece de aptitud para generar declaración judicial de pertenencia en favor de terceros; la imposibilidad en este sentido, deriva de su condición de imprescriptibilidad, lo cual convierte a los terceros en meros ocupantes, sin derecho legítimo alguno, ni siquiera al reconocimiento de mejoras, tal como lo sostuvo esta Sala en reciente oportunidad (Consulta número 584 de 1994). Dichos bienes pueden ser objeto de uso legítimo por los habitantes del territorio del Estado, pero en ningún caso de apropiación.

II. Naturaleza de los humedales. Aunque definidos simplemente como "terrenos húmedos" por el Diccionario de la Lengua Española, es lo cierto que los humedales representan un recurso ambiental con incidencia ecológica, científica, recreacional y paisajística; como ecosistema, su riqueza animal y vegetal no es sólo autóctona sino también migratoria; y al ser terrenos cubiertos de una capa de agua, forman parte del sistema hídrico, convertidos en geofomas destinadas a regular los niveles freáticos y prevenir o amortiguar inundaciones.

Al estar destinados como componentes naturales al cumplimiento de una función reguladora del medio ambiente, los humedales de propiedad de la República se consideran como bienes de uso público. Y aunque dichos humedales pueden existir también en terrenos de propiedad privada, siempre les es inherente una función social y ecológica, según el mandato contenido en el Art. 58 de la Constitución Política. Por eso, en

caso de conflicto, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

III. La referencia a derechos adquiridos. Mientras los humedales sean bienes de uso público, respecto de ellos no pueden existir derechos adquiridos. En todos estos casos, faltará el justo título y será siempre ilegal -con causal de nulidad absoluta por objeto ilícito- la celebración de contrato alguno que implique enajenación, loteo, parcelación o segregación de los mismos.

Respecto de procesos de desecamiento que se presentan en los humedales, por acción de particulares, ningún derecho podrá surgir en favor de éstas, por cuanto el procedimiento es ilegal. Si el mismo proceso se representa por medios naturales que encuentran su causa en el fenómeno de la accesión del suelo (Código Civil, artículos 719 y siguientes), el bien de uso público, que se convertirá en bien fiscal, será siempre de propiedad de la Nación.

IV. Instrumentos jurídicos para la restitución o la defensa de bienes de uso público. Para efectos de la restitución de esta clase de bienes, existe una acción policiva mediante la cual la administración distrital o municipal, sin necesidad de acudir ante los jueces, pueden utilizar el procedimiento administrativo que disponga el desalojo. Es la acción restitutoria que, el Decreto Ley 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía, consagra en los términos siguientes:

Art. 132. Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zonas para el paso de trenes, los alcaldes una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo gobernador.

Para la defensa de los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente, el artículo 8o. de la Ley 1989 (Ley de Reforma Urbana) remite a la acción popular prevista en el artículo 1005 del Código Civil, la cual deberá ejercerse ante el juez civil competente (C. de P.C., artículo 414-8.), que en tratándose de la preservación del medio ambiente rural y manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, son los jueces agrarios (Decreto-Ley 2303 de 1989, parágrafo del artículo 2o.)

La Sala se ha pronunciado en relación con la acción popular, en los términos siguientes:

Se trata de un derecho que la ley ha otorgado a los particulares e inclusive a los funcionarios municipales, para que actúen ante los jueces ordinarios en defensa de la integridad y condiciones de los bienes de uso público. Dicha acción posee características propias y no puede confundirse con la atribución legal que tienen los funcionarios de policía para ordenar a los particulares la restitución de los bienes de uso público que ilegalmente hayan sido ocupados.

(...)

La restitución de bienes de uso público y la defensa de los mismo -incluidos en el concepto de espacio público- son figuras jurídicas distintas, aunque no se excluyen y pueden coexistir, cada una dentro de su órbita y atendiendo a los objetivos que la determinan y especifican. (Concepto de 4 de junio de 1990, radicación 335).

Sin embargo, tan pronto sean objeto de regulación por la ley, las acciones populares para protección de derechos e intereses colectivos, entre ellos, el ambiente, tendrá su fundamento en el artículo 88 de la nueva Constitución.

Otro instrumento jurídico que es viable utilizar para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales, es la declaratoria de reserva ecológica o ambiental, que tiene por objeto la restricción del uso de particulares de una porción determinada o la totalidad de un recurso natural renovable, ya sea de propiedad pública o privada. A dicha medida protectora se refiere el Decreto-Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, según el siguiente precepto:

Art. 47. Sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos o del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.

Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso particulares.

Por su parte, la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental, confiere atribuciones especiales a los municipios y a los distritos para los efectos previstos en su artículo 65, numerales 1,6 y 7, relacionados con la elaboración de planes y programas ambientales, el control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y la ejecución de obras y proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua.

Específicamente, el Decreto-Ley 1421 de 1993, por el cual se extendió el Estatuto Orgánico para Bogotá, señala que corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley. "Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente" (artículo 12, numeral 7).

V. Instrumentos jurídicos que la entidad pública puede utilizar con respecto a los bienes privados. Además obviamente de la posibilidad de proceder a la "adquisición de inmuebles" por medio del contrato de compraventa que regula el Código Civil y que contempla el Estatuto General de Contrataciones de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 1o., letra e), las entidades estatales pueden

específicamente adquirir bienes de propiedad privada que se requieran para "defensa de recursos naturales" con fines tales como la construcción, rehabilitación o ampliación de distritos de riego, la instalación y mejoramiento de cuencas hidráulicas, la preservación y control de la contaminación de las aguas y, la conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas (Código Nacional de Recursos Naturales, artículo 69).

Al procedimiento de la expropiación podrá acudirse, conforme a los principios básicos que trae el artículo 58 de la Constitución, cuando haya motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, aspecto que requiere sentencia judicial e indemnización previa; por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, en los casos que determine el legislador; inclusive, por razones de equidad, cuando el legislador haya determinado los casos en que no hay lugar al pago de indemnización. En este último evento, no es menester adelantar el proceso de expropiación ante autoridad judicial, siendo competentes en los distritos y municipios los concejos y los alcaldes, en su respectiva órbita de atribuciones, como lo explicó esta Sala en el concepto número 618 de 27 de julio de 1994.

Igualmente es posible limitar el dominio de inmuebles de propiedad privada mediante servidumbre, impuesta conforme al artículo 67 del Decreto Ley 2811 de 1974, cuando el interés social o la utilidad pública justifiquen el uso colectivo o individual de un recurso natural renovable, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuado con arreglo a las leyes.

LA SALA RESPONDE

1. Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos.
2. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular.
3. Por tratarse de bienes de uso público, por regla general no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre los inmuebles conocidos con el nombre de humedales. Sin embargo, por excepción, es jurídicamente válida la referencia a derechos a privados adquiridos cuando la vertiente "nace y muere dentro de una misma heredad" o cuando el humedal se encuentra en terrenos de propiedad privada.
4. En los eventos en los cuales exista un derecho privado sobre un área contentiva de un humedal, el cual haya sido adquirido o consolidado con arreglo a la ley, las autoridades competentes del Distrito Capital pueden adelantar una negociación directa de compraventa con quienes acrediten su calidad de propietarios (Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 69 y Ley 80 de 1993, art. 24) Si es el caso, puede precederse, ya a la expropiación (Constitución Política, art. 58 y Ley 9a. de 1989, arts. 9o. a 38 y 53), o bien a la limitación de la propiedad privada con el fin de hacer prevalecer la función ecológica que cumplen los humedales, siguiendo la regulación prevista por el art. 67 del Código Nacional de Recursos Naturales.
5. Para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales, es viable utilizar como instrumento jurídico la declaratoria de reserva ecológica o ambiental, con fundamento en disposiciones tales como las contenidas en el Decreto-Ley 2811 de 1974 (art. 47), la Ley 99 de 1993 (art. 65) y el Decreto-Ley 1421 del mismo año (art. 12, numeral 12). Si se tiene certeza de su condición de bien de uso público, el alcalde de la jurisdicción en donde se encuentren los humedales puede ejercitar la acción restitutoria prevista en el artículo 132 del Código Nacional de Policía y, para su defensa, la acción popular consagrada en los artículos 1005 del Código Civil y 8o. de la Ley 9a. de 1989.
6. Si los humedales son de uso público, los notarios no pueden autorizar la celebración de actos jurídicos mediante escritura pública que afecten su dominio o le impongan limitaciones. Por tanto, no les es permitido que reciban, extiendan o autoricen declaraciones de particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre terrenos o áreas en donde existan humedales con tales características y que impliquen su enajenación, subdivisión, loteo, parcelación o segregación. Tampoco se podrá proceder a su registro.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, al Ministro de Gobierno y al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (C.C.A. Art. 112).

Roberto Suárez Franco, Presidente de la Sala,

Jaime Betancur Cuartas,

Javier Henao Hidrón,

Humberto Mora Osejo.

Elizabeth Castro Reyes,

Secretaria de la Sala.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación el 3 de noviembre de 1994.

Fecha y hora de creación: 2024-07-17 19:33:18