



Bogotá, D.C.

**MEMORANDO  
20201300001533**

**FECHA: 12-05-2020**

**PARA: JULIA MIRANDA LONDOÑO  
Directora General**

**DE: JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica**

**ASUNTO: Concepto frente a las servidumbres legales de utilidad pública que ejerce Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN en las áreas protegidas / artículo 107 de la Ley 99 de 1993.**

Conforme a lo señalado en el numeral 6 del artículo 2 y el artículo 10 del Decreto Ley 3572 de 2011, la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene a cargo, entre otras funciones, la de compilar normas legales, conceptos, jurisprudencia y doctrina relacionados con la actividad de la entidad.

En consecuencia, a esta Oficina le corresponde trazar lineamientos generales y estudiar aquellas situaciones y asuntos jurídicos que por su complejidad o vacío normativo ameritan un análisis profundo, tendiente a brindar la claridad suficiente para facilitar la toma de decisiones administrativas.

### **1. Antecedentes**

En las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), sólo se pueden desarrollar las actividades de conservación, recuperación, control, investigación, educación, recreación y cultura, siempre y cuando éstas se correspondan con los usos y la zonificación del Plan de Manejo de cada área protegida.<sup>1</sup> Es posible que las actividades anteriormente mencionadas deriven en intervenciones en los

---

<sup>1</sup> En los términos del artículo 332 del Decreto 2811 de 1974, el artículo 18 del Decreto 622 de 1977 (unificado en el Decreto 1076 de 2015) y los respectivos planes de manejo de las áreas protegidas.



El ambiente  
es de todos

Minambiente

OFICINA ASESORA JURÍDICA  
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



predios ubicados dentro de estas áreas protegidas, los cuales pueden ser baldíos, fiscales patrimoniales y privados; aunque también pueden estar incurso en procesos agrarios ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Este complejo escenario hace necesario que la entidad cuente con unos lineamientos sobre servidumbres.

Al respecto, esta Oficina Asesora Jurídica emitió el Concepto 20151300005763 del 14 agosto de 2015 en el que respondió la siguiente inquietud: *“En el marco de las funciones contempladas en el Decreto 3572 de 2011, ¿puede Parques Nacionales imponer una servidumbre de paso sin contraprestación alguna a un predio particular cuyo propietario es renuente a autorizarla, cuando su propósito es el desarrollo de actividades educativas y ecoturísticas?”*. Dicho concepto, aunque contiene elementos fundamentales sobre el tratamiento que deben tener las servidumbres en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, requiere algunas precisiones que se desarrollan en este documento.<sup>2</sup>

## 2. Problemas Jurídicos

En atención a los antecedentes expuestos se plantean como problemas jurídicos, los siguientes:

- ¿Es procedente que Parques Nacionales Naturales de Colombia imponga servidumbres en los predios ubicados dentro de áreas del SPNN?
- ¿Las funciones de prevención, control y vigilancia que realiza Parques Nacionales Naturales de Colombia en predios de propiedad privada requieren la imposición de servidumbres?
- ¿Cuál procedimiento se debe realizar para la imposición de una servidumbre en un predio privado que se encuentra en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales?

---

<sup>2</sup> En el concepto de 2015 se llegó a las siguientes conclusiones:

- Parques Nacionales tiene la facultad de imponer servidumbres administrativas como herramienta para el cumplimiento de sus finalidades de Administración del Sistema de Parques Nacionales las cuales se sustentan en el la protección y conservación ambiental declarado como un bien de utilidad pública e interés social.
- Las actividades ecoturísticas y educativas dentro del Sistema de Parques Nacionales tienen el carácter de utilidad pública e interés social en virtud de que son actividades permitidas y desarrolladas para promover conciencia social sobre los valores naturales y culturales de la nación contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de conservación y preservación ambiental en el marco de lo contemplado en la Constitución Nacional, la Ley 2 de 1959 y Ley 99 de 1993 así como en el Decreto Único 1076 de 2015, compilatorio del Decreto 622 de 1977.
- Al ser la servidumbre un gravamen o limitación que tiende a afectar los atributos de la propiedad, Parques Nacionales debe valorar si dicha afectación vulnera o no el núcleo esencial de la misma impidiendo la explotación o uso del predio por parte de su propietario respecto de las actividades permitidas, so pena de velar por una compensación por dicha afectación o en su defecto iniciar los trámites para la compra o expropiación de la parte afectada por la limitación



El ambiente  
es de todos

Minambiente



- ¿Se deben imponer servidumbres en los caminos y puentes -entendidos como bienes de uso público- que se encuentran dentro de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales?

Para responder las preguntas anteriormente expuestas se desarrolla, a continuación, un apartado sobre *Las servidumbres en el ordenamiento jurídico*, así como otros cuatro acápites que se refieren, uno a uno, a los problemas jurídicos planteados:

- *Procedencia de servidumbres en predios al interior de las áreas del SPNN*
- *No se requieren servidumbres para ejercer funciones de prevención, control y vigilancia*
- *Procedimiento para la imposición de servidumbres en predios de propiedad privada*
- *Servidumbres y bienes de uso público*

### **3. Las servidumbres en el ordenamiento jurídico**

Según el Código Civil, una servidumbre es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño (artículo 879). De la definición de servidumbre se pueden extraer los siguientes elementos:

- La existencia de dos predios, con propietarios diferentes, como requisito esencial para su constitución (Código Civil. Artículo 880). El dominante, que es el que reporta una utilidad y el sirviente, que es el que soporta el gravamen. No obstante, en sentencia del Consejo de Estado de 1985, se sostuvo que las servidumbres fundamentadas en el interés público no presuponen la existencia de un predio dominante.<sup>3</sup>
- La constitución de un derecho real que se ejerce sobre el predio sirviente, independientemente de quién sea su titular. (Código Civil. Artículos 665 y 793)
- La constitución de un derecho real que no se puede separar del predio sirviente. (Código Civil. Artículo 883)
- La servidumbre debe reportar una utilidad, en términos económicos, ventajas de comodidad, recreo o estética. (Código Civil. Artículo 882)
- La indivisibilidad de la servidumbre, ya que no se ve afectada con la división material y jurídica del predio sirviente. (Código Civil. Artículo 884)

---

<sup>3</sup> La sentencia del Consejo de Estado es citada en desarrollo del Concepto de la Agencia Nacional de Minería. 20141200186433.



El ambiente  
es de todos

Minambiente



- La manifestación de la función social y ecológica de la propiedad. (Constitución Nacional. Artículo 58)<sup>4</sup>

De conformidad con lo señalado, en el artículo 888 del Código Civil, las servidumbres pueden ser naturales, legales o voluntarias. Las servidumbres naturales son aquellas cuya carga se produce como consecuencia de un fenómeno físico, en donde el hombre no contribuye. Un ejemplo al respecto se encuentra en el artículo 891 del Código Civil, que desarrolla la servidumbre de aguas cuando “*el predio inferior está sujeto a recibir las aguas que descienden del predio superior naturalmente (...)*”.

Las servidumbres legales son las definidas por la ley, y pueden ser de utilidad pública (servidumbres administrativas) o de utilidad privada. Este tipo de servidumbre se puede negociar o acordar con el dueño del predio sirviente, aunque también se puede imponer en aquellos casos en los que se oponga a su constitución, razón por la cual se otorgan acciones legales para exigirla.

Las servidumbres voluntarias, por su parte, son constituidas por un hecho del hombre, es decir, mediante el acuerdo de voluntades (contrato) de dos o más propietarios, o mediante un acto unilateral, como el testamento, siempre y cuando no se contravenga el orden público ni las leyes.<sup>5</sup>

#### 4. Procedencia de servidumbres en predios al interior de las áreas del SPNN

El artículo 5 de la Ley 99 de 1993, determina que son funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: “*Adquirir para el Sistema de Parques Nacionales o para los casos expresamente definidos por la presente Ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la Ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar*”. En el mismo sentido, el numeral 17 del Decreto 3570 de 2011 estipula que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá: “*Adquirir, en los casos expresamente definidos en la Ley 99 de 1993, los bienes de propiedad*

<sup>4</sup> Artículo 58 de la Constitución Nacional y Ponce, E. (2001). Estudio jurídico de las servidumbres ecológicas en el contexto del derecho colombiano. Bogotá.

<sup>5</sup> Las servidumbres también se pueden clasificar según su ejercicio. En ese sentido, pueden ser: continuas, cuando se ejercen o se pueden ejercer continuamente, sin necesidad de un hecho actual del hombre, como la servidumbre de acueducto por un canal artificial que pertenece al predio dominante; o discontinuas, cuando requieren del acto del hombre para su ejercicio, y se ejercen en intervalos de tiempo.

Adicionalmente, se pueden clarificar según sus signos exteriores y, en razón a ello llamarse aparentes, cuando continuamente está a la vista; o inaparentes, cuando no pueden ser conocidas por señales exteriores.

Finalmente, las servidumbres pueden ser positivas cuando suponen una prestación de hacer o negativa, cuando supone una prestación de no hacer.



El ambiente  
es de todos

Minambiente



*privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar.”*

La competencia de adquirir, expropiar e imponer servidumbres de los predios privados al interior de las áreas protegidas del SPNN también se le otorgó a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a través del artículo 2° del Decreto 3572 de 2011, que en su numeral 8° establece la entidad, como administradora del Sistema, podrá: *“Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios”.*

Sumado a lo anterior, el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 declara: *“de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley”.*

Con base en lo expuesto, es claro que el tipo de servidumbres que se pueden imponer en **predios privados** y a favor de Parques Nacionales Naturales de Colombia, son aquellas legales y de utilidad pública, ya que encuentran su fundamento en la Constitución Política, específicamente en el artículo 58, que determina que: *“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, pues la propiedad es una función social que implica obligaciones y como tal, le es inherente una función ecológica”.*

Al tratarse de servidumbres legales, Parques Nacionales Naturales de Colombia, podrá exigir al propietario del predio sirviente el respeto de la carga que se impone sobre su predio, en los términos señalados por la propia ley. Asimismo, al ser servidumbres de utilidad pública, no se suprime el derecho de dominio, sino que, de acuerdo con el interés general (artículo 1° de la Carta) y la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58 eiusdem), estos gravámenes se encuentran perfectamente ajustados a la Constitución en un Estado Social de Derecho. (Sentencia C-006 de 1993).

Frente a los **predios cuya propiedad se encuentra en discusión**, es importante aclarar que la Agencia Nacional de Tierras es la entidad encargada de clarificar su situación jurídica, en el marco de los procesos agrarios que adelanta y si, en ese sentido, han salido o no del dominio del Estado. Bajo ese supuesto, Parques Nacionales Naturales de Colombia no tendría que constituir servidumbres, hasta que exista una decisión en firme y registrada en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, que manifieste que el



El ambiente  
es de todos

Minambiente

OFICINA ASESORA JURÍDICA  
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada, porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal; o porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria (artículo 2.14.19.6.2. Decreto 1071 de 2015).

Ahora bien, para los **bienes fiscales patrimoniales** que se encuentren en cabeza de cualquier entidad pública no se requerirá (en principio) la constitución de servidumbres, ya que Parques Nacionales Naturales de Colombia, con base en lo dispuesto en la Resolución 244 de 2015,<sup>6</sup> tiene la posibilidad de solicitar a la respectiva entidad propietaria, la transferencia del bien a título gratuito. En aquellos casos en los que no prospere la transferencia a título gratuito, también se podría optar por la constitución de una servidumbre a título gratuito. Sólo en aquellos casos en los que tampoco prospere la constitución de una servidumbre a título gratuito, se podrá optar por la constitución de la servidumbre a título oneroso o por la compra del bien.

Finalmente, tampoco se requerirá la constitución de una servidumbre para los **bienes baldíos**, bajo el supuesto de que son predios administrados por la entidad, y que la normatividad establece que para este tipo de predios de dará apertura del folio de matrícula inmobiliaria en favor de Parques Nacionales Naturales, lo anterior con fundamento en el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012 y el artículo 2.2.6.15.7 del Decreto 1858 de 2015 (contenido en el Decreto 1071 de 2015) que determina que:

*“el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, con base en los documentos remitidos por Parques Nacionales Naturales de Colombia y el oficio del INCODER identificando el posible baldío, solicitará la apertura del folio de matrícula inmobiliaria a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a nombre de la Nación-Parques Nacionales Naturales de Colombia, e igualmente solicitará la inscripción de la limitación al dominio en el folio de matrícula inmobiliaria, en los términos del presente capítulo”.* (artículo 2.2.6.15.7 del Decreto 1858 de 2015)

## **5. No se requieren servidumbres para ejercer funciones de prevención, control y vigilancia**

Es cierto que Parques Nacionales Naturales de Colombia puede imponer servidumbres legales y de utilidad pública en predios de propiedad privada que se encuentren dentro de las áreas del SPNN, y siempre y cuando se pretenda el desarrollo de actividades ecoturísticas, como ya se sostuvo en el Concepto 20151300005763 del 14 agosto de 2015. Sin embargo, se debe aclarar si este gravamen es necesario para el desarrollo de las actividades de prevención control y vigilancia.

---

<sup>6</sup> Por la cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.





La Corte Constitucional en diferentes sentencias, como la T-651 de 1996, ha manifestado que las vías, los caminos, las plazas y el campo abierto (como bienes de uso público) pueden ser patrullados, recorridos o vigilados por las fuerzas militares y de policía, tanto en situaciones de alteración del orden público, como en situaciones de normalidad. Ahora bien, en terrenos de propiedad privada, *“también pueden desarrollar las actividades de patrullaje, control y vigilancia las fuerzas militares y de policía, con la advertencia de que ellas se ajusten a márgenes de razonabilidad para respetar los derechos fundamentales a la libertad y a la intimidad personal y familiar; así como a la garantía de la inviolabilidad del domicilio señalada en el artículo 28 de la Carta; [a riesgo de que los ciudadanos puedan interponer] las acciones de reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo”*.

Lo anteriormente expuesto se sostiene también en el deber de solidaridad, desarrollado en el artículo 95 de la Constitución Política, que obliga a todas las personas, incluso a los propietarios, a respaldar la acción legítima de las autoridades que buscan proteger los intereses públicos y a proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Si bien la Corte Constitucional se refiere a las fuerzas militares y de policía, es importante recordar que Parques Nacionales Naturales de Colombia cuenta con funciones policivas, según lo dispuesto en el artículo 2, numeral 13 del Decreto 3572 de 2011: *“Artículo 2. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: (...) 13. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley”*.

Y a su vez en lo señalado en el artículo 13, numeral 10, y art 16 numeral 10 del Decreto 3572 de 2011, toda vez que señalan las funciones policivas y sancionatorias de la Subdirección de Gestión y Manejo y de las Direcciones Territoriales, respectivamente:

*“Artículo 13. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Son funciones de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, las siguientes:(...) 10. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.*

*(...)*

*Artículo 16. Direcciones Territoriales. Son funciones de las Direcciones Territoriales, las siguientes: (...) 10. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.”*

Estas funciones policivas, como se desarrolla el Memorando interno 20161300002183 del 07 de junio de 2016, expedido por esta Oficina Asesora Jurídica, abarca la expedición de actos normativos



El ambiente  
es de todos

Minambiente

OFICINA ASESORA JURÍDICA  
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



reglamentarios y reguladores, así como las acciones de control y vigilancia de las áreas del SPNN. Lo anterior se acompaña con lo establecido en el ya mencionado artículo 58 constitucional, pues los propietarios privados deben allanarse al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques, siempre y cuando no se afecte el núcleo esencial de la propiedad. (Sentencia C-189 de 2006)

Con base en lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia podrá transitar a través de los predios de naturaleza privada, sin que medie servidumbre legal de tránsito, siempre y cuando: (i) se encuentre ejerciendo labores de inspección y vigilancia, ya sea para corroborar si se está realizando una infracción ambiental, para interponer medidas preventivas y sancionatorias y/o supervisar el cumplimiento de las mismas, o realizar las diferentes actividades administrativas requeridas para determinar el nivel de impacto ambiental que esté generando una actividad; (ii) se realice por razones de interés general, como lo es protección del ambiente y de las áreas de especial importancia ecológica (arts. 79 y 80 C.P.); y (iii) se enmarque en la función de policía administrativa asignada mediante el Decreto 3572 de 2011.<sup>7</sup>

En consonancia con lo anterior, no se requerirá de servidumbres para el ejercicio de medidas de prevención control y vigilancia directamente relacionadas con la función policiva de la entidad. No obstante, Parques Nacionales Naturales de Colombia sí podrá constituir servidumbres o considerar incluso la adquisición de predios (con base en la Resolución 244 de 2015) para las acciones que no se enmarquen en los puntos mencionados en el párrafo inmediatamente anterior. Algunas de esas acciones que requerirían servidumbre serían las relacionadas con obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, según el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 (como la construcción de puestos de control permanentes), o el desarrollo de actividades de educación y recreación, de acuerdo con los contenidos del Concepto 20151300005763, del 14 agosto de 2015.

## **6. Procedimiento para la imposición de servidumbres en predios de propiedad privada**

En materia ambiental, el Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), en el artículo 67, establece que:

*“De oficio o a petición de cualquier particular interesado, se impondrá limitación de dominio o servidumbre sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes.*”

---

<sup>7</sup> Lo anterior sin perjuicio de la Ley 1333 de 2009 que establece que, si bien la autoridad ambiental cuenta con funciones policivas, esta puede contar con el acompañamiento de las autoridades administrativas y de la Fuerza Pública. (artículo 13)





*Tanto la limitación o las servidumbres voluntariamente aceptadas como las que se impongan mediante resolución o sentencia ejecutoriada, se inscribirán en la correspondiente oficina de instrumentos públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en este Código sobre sistema de registro”.*

*Se podrá solicitar el concurso de las autoridades de policía para hacer efectiva la limitación del dominio o la servidumbre”.<sup>8</sup>*

Este artículo, sin distinción de sujetos (particulares o entidades del Estado), estipula que se pueden imponer servidumbres de oficio o a petición de parte, a través de tres posibles procedimientos: i) voluntariamente aceptadas; ii) resolución; o iii) sentencia ejecutoriada. Por su parte, el artículo 2° del Decreto 3572 de 2011 y el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, se refieren a la negociación directa.

Con base en lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia podría constituir servidumbres legales a partir de la negociación directa y el acuerdo previo con el propietario, que derivaría en la expedición de un acto administrativo o a través de sentencia ejecutoriada, en caso de que no se pueda llegar a un acuerdo con el propietario.<sup>9</sup>

#### **i. Negociación directa y expedición de resolución**

La negociación directa es el procedimiento mediante el cual las partes interesadas (en este caso un particular y una entidad del Estado) acuerdan mutuamente las condiciones y términos de la servidumbre, así como la respectiva contraprestación al propietario privado. En el Concepto 20151300005763, esta Oficina Asesora Jurídica sostuvo que *“al ser la servidumbre un gravamen o limitación que tiende a afectar los atributos de la propiedad, Parques Nacionales debe valorar si dicha afectación vulnera o no el núcleo esencial de la misma (...) so pena de velar por una compensación por dicha afectación o en su defecto iniciar los trámites para la compra o expropiación (...)”.*

Lo anterior se soporta en el artículo 905 del Código Civil que establece que:

*“si un predio se halla destituido de comunicación con el camino público, por la interposición de otros predios, el dueño del primero tendrá derecho para imponer a los otros la servidumbre de*

---

<sup>8</sup> Asimismo, en los artículos 106 y subsiguientes desarrolla las servidumbres de acueducto, desagüe, presa y estribo, tránsito para transportar agua y abrevar ganado y uso de riberas.

<sup>9</sup> Que existan varios posibles procedimientos para la constitución de servidumbres no es algo extraño. Por ejemplo, la Ley 142 de 1994, establece que la adquisición de la servidumbre de empresas de servicios públicos y entidades territoriales y Nación se puede imponer por acto administrativo o a través del proceso que determina la Ley 56 de 1981, que estipula que la entidad de derecho público podrá adelantar, a través de demanda, el proceso de servidumbre de conducción de energía eléctrica.



El ambiente  
es de todos

Minambiente



*tránsito en cuanto fuere indispensable para el uso y beneficio de su predio, pagando el valor del terreno necesario para la servidumbre, y resarciendo todo otro perjuicio”.*

Pero también en jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la C-641 de 2010, que sostuvo que: *“cuando la servidumbre legal se impone por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, (...) las reglas dispuestas por el artículo 58 Superior, restringen las pretensiones del propietario o poseedor del bien sirviente a la obtención de una indemnización justa”.*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional dispuso en sentencia C-544 de 2007 que:

*“En tal virtud, el legislador puede limitar en mayor o en menor medida el espectro de protección del derecho de dominio, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, su clase y la utilización de los mismos, para hacer prevalecer intereses generales o por motivos de utilidad pública o para exigir el deber de solidaridad, pero sin que ello signifique autorización para dejar sin efectos la garantía constitucional mínima e irreductible del derecho.*

*(...)*

*En efecto, (...) al paso de permitir el uso de una franja de terreno para hacer efectiva la servidumbre de tránsito, el dueño del predio sirviente tiene derecho a recibir el valor correspondiente más la indemnización de los perjuicios que pudieran causarle. En tal contexto, es claro que los derechos del propietario del predio sirviente no quedan desprotegidos ni se anula su núcleo esencial, ya que se estatuye a cargo del beneficiario correspondiente la obligación de pagar indemnización de perjuicios con el objeto de resarcir los daños causados”.*

Cabe indicar que en la legislación colombiana no existe uniformidad en materia de valoración de servidumbres, dado que no existe una metodología unificada al respecto.<sup>10</sup> De hecho, el Código Civil ni el Código de Recursos Naturales determinan que dicha contraprestación deba ser exclusivamente en dinero.<sup>11</sup> A raíz de lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia podría negociar con el propietario, por ejemplo, estrategias de restauración ecológica que estén dirigidas a disminuir los impactos de la servidumbre en el respectivo predio privado o el desarrollo de otras actividades permitidas, siempre y cuando se respete la zonificación y usos definidos en el Plan de Manejo del área protegida y la

---

<sup>10</sup> Menos para predios cuya valoración no se encuentra en el mercado, tal y como suele ocurrir con los baldíos de la Nación o los predios en áreas del SPNN, en los que el avalúo tendrá como consecuencia una estimación de valor, más no un precio

<sup>11</sup> Si un predio se halla destituido de toda comunicación con el camino público, por la interposición de otros predios, el dueño del primero tendrá derecho para imponer a los otros la servidumbre de tránsito en cuanto fuere indispensable para el uso y beneficio de su predio, pagando el valor del terreno necesario para la servidumbre, y resarciendo todo otro perjuicio.



El ambiente  
es de todos

Minambiente



normatividad ambiental frente a la expedición de autorizaciones, licencias o concesiones que se requieran.<sup>12</sup>

Como bien lo sostuvo el Concepto 20151300005763, del 14 agosto de 2015, la imposición de la servidumbre, previa negociación y acuerdo de voluntades suscrito con el propietario, requerirá de la expedición de un acto administrativo, el cual será registrado en el respectivo Folio de Matrícula Inmobiliaria, para que el gravamen sea oponible a terceros.

Ahora bien, para adelantar este tipo de negociaciones, esta Oficina Asesora Jurídica considera la necesidad de fijar unos lineamientos institucionales que determinen los parámetros del procedimiento y garanticen el debido proceso administrativo.

Finalmente, en lo atinente a este punto, es importante manifestar que en caso de que no sea exitosa la negociación directa porque no se pudo llegar a un acuerdo, Parques Nacionales Naturales de Colombia podría expedir el acto administrativo de constitución de la servidumbre, el cual deberá estar adecuadamente motivado con la necesidad de cumplir los objetivos o finalidades legales del Sistema. Así lo sostuvo en el Concepto 20151300005763: “haya o no haya arreglo, impondrá la servidumbre mediante acto administrativo con una salvedad, si no hay acuerdo sobre el monto de la indemnización, éste, o por lo menos la parte en desacuerdo, se decidirá mediante proceso ante juez, pero este no suspende la servidumbre”.

## ii. Proceso judicial y sentencia ejecutoriada

En caso de que no sea exitosa la negociación directa también existe la posibilidad de que Parques Nacionales Naturales de Colombia comparezca ante el juez para la imposición de una servidumbre. En atención a que no existe un trámite especial al respecto, podría agotarse el procedimiento general establecido en el artículo 376 del Código General del Proceso,<sup>13</sup> cuya demanda contará con:

- Nombre y representación del interesado;
- Copia de la Resolución que declara el PNN;

<sup>12</sup> Lo anterior bajo el supuesto de que las normas ambientales, especialmente las que rigen para el Sistema de Parques Nacionales Naturales no son dispositivas, sino de obligatorio cumplimiento, al ser de utilidad pública.

<sup>13</sup> La Competencia estará determinada por la cuantía que, para estos casos, está dada por el avalúo catastral del predio sirviente (artículo 26 del CGP). La Jurisdicción, por su parte, estará dada por el juez del lugar donde estén ubicados los bienes y las distintas circunscripciones territoriales.



El ambiente  
es de todos

Minambiente



- Ubicación del inmueble o predio objeto de las servidumbres, la identificación del área a ocupar permanente o transitoriamente, sus linderos y la extensión de la misma;
- Identificación y descripción de mejoras que resulten afectadas con el ejercicio de las servidumbres;
- Descripción de las actividades a adelantar;
- Identificación del propietario;
- Recibo de consignación a órdenes del Juzgado de la suma correspondiente al valor del avalúo comercial realizado por el Instituto Agustín Codazzi o por un profesional adscrito a una agremiación de lonja de la jurisdicción del predio debidamente reconocida, como depósito judicial a favor del propietario de los terrenos.

## 7. Servidumbres, caminos y puentes

Los bienes de uso público han sido definidos por el Código Civil como aquellos frente a los cuáles su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos (artículo 674). Frente a este tipo de bienes, el Consejo de Estado,<sup>14</sup> en reiteradas ocasiones, ha manifestado que son aquellos destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad, en los cuales nadie podrá construir, sin permiso, obra alguna (artículo 679).

En el caso particular de los caminos de la unión, su uso, goce y tránsito se rige por las disposiciones consagradas en el Código Civil y demás normas que regulen la materia (artículo 678), y como lo ha señalado la Corte Constitucional, este tipo de bienes tienen su origen en su naturaleza o destino jurídico y al estar destinados al uso común comparten los atributos de inembargables e imprescriptibles.<sup>15</sup>

Es así como los bienes de uso público no pueden ser objeto de reclamación por parte de un particular, pues no se encuentran en el régimen patrimonial privado (Corte Suprema de Justicia, SC1727-2016). Este nivel de protección se intensifica al tratarse de un bien de uso público al interior de un área protegida, pues en virtud de los artículos 7, 8, 79, 80 y 95 de la Carta Política, nace la obligación del Estado y de las personas la protección a la diversidad y las riquezas culturales y naturales de la Nación, la integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Fallo 21699, 2012

<sup>15</sup> Ver sentencia C- 183 de 2003. Al respecto, la sentencia T-150 de 1995 establece que los requisitos para la afectación de un bien al uso público son: la existencia de una manifestación de la voluntad, la existencia de un título de dominio (sentencia judicial, acto administrativo o por ministerio de ley). La afectación debe ser real y efectiva, esto es, que la cosa sea apta para el destino público y que tenga el carácter de ser idónea para el uso público. En palabras de la Ley 9a. de 1989, artículo 5º, se requiere que el bien presente un interés público manifiesto y conveniente.



El ambiente  
es de todos

Minambiente



De conformidad con lo previamente señalado, en este escenario no es posible hablar de servidumbre, puesto que, al tratarse de un predio de la Nación, cuyo uso pertenece a los habitantes de todo el territorio, no se configuran los supuestos de hecho ni de derecho que posibilitarían la existencia de la figura.

## 8. Respuestas a los problemas jurídicos

- **¿Es procedente que Parques Nacionales Naturales de Colombia imponga servidumbres en los predios ubicados dentro de áreas del SPNN?**

Sí es procedente que Parques Nacionales Naturales de Colombia imponga servidumbres legales y de utilidad pública a los propietarios de predios privados que se encuentran ubicados dentro de áreas protegidas del SPNN. Lo anterior, según lo establecido en el artículo 58 constitucional y en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993.

Parques Nacionales Naturales de Colombia no tendrá que imponer servidumbres legales y de utilidad pública sobre predios cuya propiedad está en discusión, sino hasta que exista una decisión en firme y registrada en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, que manifieste que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal, o cadenas traslaticias de dominio debidamente registradas (artículo 2.14.19.6.2. Decreto 1071 de 2015).

Tampoco se impondrán servidumbres en bienes fiscales patrimoniales, ya que Parques Nacionales Naturales de Colombia, tiene la posibilidad de solicitar a la respectiva entidad propietaria, la transferencia del bien o la constitución de la servidumbre a título gratuito.

Finalmente, no se requerirá la constitución de una servidumbre para los bienes baldíos, bajo el supuesto de que son predios administrados por la entidad, sobre los cuales se deberá abrir un folio de matrícula inmobiliaria a nombre de Nación – Parques Nacionales Naturales de Colombia. Lo anterior con fundamento en el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012 y el artículo 2.2.6.15.7 del Decreto 1858 de 2015 (contenido en el Decreto 1071 de 2015).

- **¿Las funciones de prevención, control y vigilancia que realiza Parques Nacionales Naturales de Colombia en predios de propiedad privada requieren la imposición de servidumbres?** Parques Nacionales Naturales de Colombia podrá transitar en los predios de naturaleza privada, sin que medie servidumbre, siempre y cuando: (i) se encuentre ejerciendo labores de inspección y vigilancia, ya sea para corroborar si se está realizando una infracción ambiental, para interponer medidas preventivas y sancionatorias y/o supervisar el cumplimiento de las mismas, o realizar las



El ambiente  
es de todos

Minambiente



diferentes actividades administrativas requeridas para determinar el nivel de impacto ambiental que esté generando una actividad; (ii) se realice por razones de interés general, como lo es protección del ambiente y de las áreas de especial importancia ecológica (arts. 79 y 80 C.P.); y (iii) se enmarque en la función de policía administrativa asignada mediante el Decreto 3572 de 2011.

- **¿Cuál procedimiento se debe realizar para la imposición de una servidumbre en un predio privado que se encuentra en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales?**

Parques Nacionales Naturales podrá negociar directamente y acordar las condiciones de uso y contraprestación con el propietario privado de la servidumbre, la cual se formalizará por resolución y se registrará en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. En caso de no acuerdo Parques Nacionales Naturales también podrá expedir acto administrativo o agotar el procedimiento general establecido en el artículo 376 del Código General del Proceso para imponer una servidumbre.

La contraprestación por la interposición de una servidumbre legal, en atención a la libertad de negociación de las partes, se podrían acordar estrategias de restauración ecológica que estén dirigidas disminuir los impactos de la servidumbre en el respectivo predio privado o el desarrollo de otras actividades permitidas, siempre y cuando se respete la zonificación y usos definidos en el Plan de Manejo del área protegida y la normatividad ambiental frente a la expedición de autorizaciones, licencias o concesiones que se requieran.

- **¿Se deben imponer servidumbres en los caminos y puentes -entendidos como bienes de uso público- que se encuentran dentro de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales?**

Los caminos y puentes, como bienes de uso público no requieren la imposición de servidumbres, ya que no pueden ser objeto de reclamación por parte de un particular. Se recuerda, con base en la sentencia T-150 de 1995 que los requisitos para la afectación de un bien al uso público son: la existencia de una manifestación de la voluntad, la existencia de un título de dominio (sentencia judicial, acto administrativo o por ministerio de ley) y la existencia de una afectación real y efectiva, esto es, que la cosa sea apta para el destino público y que tenga el carácter de ser idónea para el uso público. En palabras de la Ley 9a. de 1989, artículo 5º, se requiere que el bien presente un interés público manifiesto y conveniente.

**JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ**

JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Proyectó: Mayra Luna. Abogada OAJ.



El ambiente  
es de todos

Minambiente

OFICINA ASESORA JURÍDICA  
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)