



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B**

**Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth**

Bogotá D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015).

Expediente: 29 175  
Radicación: 250002326000200200708-01  
Actor: Marco Antonio Vivas Rodríguez  
Demandado: Distrito Capital, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA  
Referencia: Reparación directa

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 7 de septiembre de 2004, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Distrito Capital y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA y se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será modificada.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El 23 de noviembre de 1994 y el 25 de agosto de 1995, el señor Marco Antonio Vivas Rodríguez celebró contratos de compraventa con el fin de adquirir los lotes denominados 4, 5 y 6 San Vicente, colindantes con el

humedal El Jaboque en Bogotá, predios respecto de los cuales el Juzgado 8 Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia de 9 de septiembre de 1976, había declarado la pertenencia a favor del señor Roberto Sanabria Quiroga. A través del Acuerdo n.º 6 de 1990, el Concejo de Bogotá ordenó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá la acotación del cuerpo del humedal El Jaboque, su ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental y definió estas últimas como no edificables ni explotables de manera activa. Dicha acotación se llevó a cabo de manera definitiva mediante Resolución n.º 145 de 1998 y en ella quedó comprendida una parte de los terrenos adquiridos por el señor Vivas Rodríguez. En los folios de matrícula de dichos terrenos se inscribieron sendas ofertas de compra realizadas por la Empresa de Acueducto de Alcantarillado de Bogotá quien sólo adquirió el área estrictamente necesaria para la realización de las obras de un canal perineal.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 2 de abril de 2002 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Marco Antonio Vivas Rodríguez, actuando en nombre propio y a través de apoderado judicial, interpuso demanda de **reparación directa** contra el Distrito Capital, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 3-10 c. 1):

*Primera. Que las demandadas son administrativamente responsables por los daños y perjuicios causados al demandante como consecuencia de la ocupación de hecho realizada sobre ocho mil novecientos dieciocho metros con ochenta y un centímetros cuadrados (8918,81 m<sup>2</sup>) de los predios de su propiedad, distinguidos con las matrículas inmobiliarias n.º 50C-412612, 50C-412613 y 50C-412614.*

*Segunda. Que como consecuencia de la anterior se condene a las*

*demandadas a pagar al demandante la suma de doscientos sesenta y siete millones quinientos sesenta y cuatro mil trescientos pesos (\$ 267 564 300) o la cantidad que se determine por dictamen pericial, por concepto de los perjuicios materiales o daño emergente.*

*Tercera. Que se condene a las demandadas a pagar al demandante el equivalente a 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, por concepto del daño moral causado por la ocupación de hecho realizada por las demandadas (...).*

1.1. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la parte actora sostuvo:

1.1.1. Mediante Resoluciones n.º 30 de diciembre de 1993 y n.º 0145 de 13 de febrero de 1998, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P declaró de utilidad pública la zona de ronda de manejo y preservación ambiental del humedal denominado Jaboque, para lo cual el DAMA emitió concepto favorable.

1.1.2. A través de escritura pública n.º 0798 de 17 de abril de 2000 protocolizada en la Notaría Once de Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. compró al señor Marco Antonio Vivas Rodríguez parte de los predios de su propiedad, la cual equivalía a 14 368,02 m<sup>2</sup>. De esta manera el señor Vivas Rodríguez conservaba la propiedad de lotes de terreno con un área de 8 918,81 m<sup>2</sup> que, sin embargo, fue afectada y ocupada por las demandadas por encontrarse dentro de la zona declarada de utilidad pública, sin que hasta el momento de presentación de la demanda dichas entidades hayan presentado fórmula de arreglo alguna.

1.1.3. Desde el 17 de abril de 2000 -fecha de la venta de una porción de lote de terreno de propiedad del actor- las demandadas han ocupado de hecho y de forma arbitraria no sólo la parte adquirida sino el área restante de 8 918,81 m<sup>2</sup>, con lo cual se ha generado un enriquecimiento a su favor y en detrimento del demandante. Por cuenta de dicha ocupación los predios del actor “*salieron del comercio*”, lo que le ha

impedido “*enajenar, arrendar, o desarrollar todos los actos dispositivos y atributos inherentes al derecho de propiedad que le otorga tanto la Constitución Nacional como las leyes que existen sobre la materia*”.

1.1.4. A pesar de no poder disponer de los predios de su propiedad, el demandante ha cancelado los impuestos generados por aquellos, así como las contribuciones incluyendo la de valorización.

## **II. Trámite procesal**

2. Las entidades demandadas presentaron escritos de **contestación de la demanda**.

2.1. El **Distrito Capital** se opuso a las pretensiones por estimar que ninguna de las entidades distritales ha ocupado los inmuebles indicados y que sobre ellos tampoco pesa afectación alguna. Sobre este último punto indicó que si bien es cierto que de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad -Decreto 619 de 2000-, dichos terrenos son contemplados como reserva para parque, lo cual significa que en un futuro pueden ser afectados como de utilidad pública, por el momento no lo han sido y, por lo tanto, el derecho de propiedad del actor sobre los mismos no ha sufrido menoscabo alguno. Insistió en que las porciones de terreno donde se construyeron obras de la EAAB son las adquiridas de manos del demandante y que, de requerir los demás terrenos, dicha entidad iniciará los trámites de adquisición directa o expropiación contemplados en la Ley 9ª de 1989, modificada por la 388 de 1997. Finalmente, formuló la excepción de ineptitud de la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la declaratoria de utilidad pública de los terrenos ocupados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, fue proferida por esta última, establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, y el Distrito de Bogotá nada tuvo que ver con los hechos materia del litigio (f. 27-32 c. 1).

2.2. El **Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente-DAMA** formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad de la acción. Respecto de la primera mencionó que, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de humedales, la entidad competente para delimitar y adquirir los terrenos necesarios para la conservación de los mismos es la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y, en consecuencia, es ajena al objeto de la *litis*. Indicó que así lo consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado al fallar una acción popular mediante la cual se protegieron los intereses colectivos relacionados con la conservación y protección del humedal Jaboque. A propósito de la segunda excepción, esto es, la caducidad, señaló que si se admitiera que hubo una ocupación debe considerarse que esta acaeció el 17 de febrero de 1998, fecha en la cual se declaró como de utilidad pública el terreno mencionado en la demanda y, por lo tanto, la acción interpuesta el 2 de abril de 2002, lo fue por fuera del término legal de dos años.

2.2.1. Sobre el fondo del asunto indicó que: i) los terrenos señalados como ocupados por el demandante no son necesarios para la ejecución de las obras de los canales perimetrales del humedal y que, por lo tanto, sobre ellos no se presenta ocupación alguna; ii) *“el área que motivó la presente demanda es una zona ubicada en cuerpo de agua y en la zona de ronda hidráulica del humedal”*, razón por la cual debe tenerse en cuenta el artículo 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974 según el cual este tipo de bienes pertenece al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado; iii) las restricciones que pueden pesar sobre la franja de terreno alegada obedecen a su función social y ecológica consagrada en múltiples normas que no cuestionan el derecho de propiedad del actor; iv) el acotamiento de la reserva realizado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá implicó para el particular que no pudiera disponer del área de su propiedad que quedaba incluida en el acotamiento, de manera tal que le correspondía a dicha entidad adelantar la adquisición de los predios de conformidad

con el artículo 7.1 de la Ley 9 de 1989; v) de acuerdo con jurisprudencia del Consejo de Estado, el DAMA no podía ser obligado a la adquisición de los predios necesarios para dicha conservación, pues no es un asunto de su competencia (f. 36-61 c.1).

2.3. La **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-E.A.A.B** formuló la excepción de falta de jurisdicción y competencia por estimar que, en tanto que empresa industrial y comercial del Distrito Capital, prestadora de servicios públicos domiciliarios, todos sus actos se rigen exclusivamente por el derecho privado. Adicionalmente, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda pues, según adujo, adquirió las franjas de terreno estrictamente necesarias para la ejecución de las obras públicas requeridas y nunca ha tenido pretensiones de dominio, posesión u ocupación sobre el área restante de propiedad del demandante. Finalmente, en lo que tiene que ver con el área de 8 918,81 m<sup>2</sup> que no hizo parte de la negociación y respecto de la cual indicó que se encuentra ubicada en el cuerpo de agua del humedal y en la ronda hidráulica, señaló que no era necesaria para la ejecución del proyecto “*sistema maestro de drenaje humedal Jaboque*”, pero que estaba sujeto a las restricciones inherentes a su condición, “*de conformidad con lo establecido en los acuerdos distritales n.º 06 de 1990 y 35 de 1999, en concordancia con el Decreto Distrital n.º 619 de 2000*” (f. 63 c.1) y concluyó que, en todo caso, se trata de un terreno que, en los términos del artículo 5 del Decreto 1504 de 1998, constituye espacio público (f. 62-67 c.1).

3. Dentro del término de traslado para **alegar de conclusión en primera instancia**, las partes se manifestaron así:

3.1. El Distrito de Bogotá insistió en que ni él ni la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB han ocupado predios de propiedad del actor y en que lo pretendido por este último es forzar a las entidades públicas a adquirir terrenos que no requieren. Indicó que el

hecho de que el predio mencionado en la demanda se encuentre en una zona de humedal, lo que hace imposible su explotación, no implica que las entidades públicas deban adquirirlo (f. 145-148 c.1).

3.2. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente-DAMA señaló que no se demostró la existencia de ninguna ocupación de hecho y que, de haberse requerido los terrenos mencionados por el actor, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado habría adelantado el trámite legal correspondiente para su adquisición. La acción de reparación directa no puede convertirse en una vía para obligar a la entidad a adquirir un terreno (f. 149-151 c.1).

3.3. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB mencionó que, de acuerdo con el material probatorio allegado al proceso, antes de celebrar el contrato de compraventa con dicha entidad el actor ya había enajenado parte de los predios cuya ocupación aduce y no hay prueba en el expediente que permita determinar si la franja supuestamente ocupada aún era de su propiedad. Señaló además que no se encuentra demostrada la ocupación material y permanente y que, en todo caso, las afectaciones por preservación ambiental de un humedal tienen por objeto proteger recursos naturales limitando su uso, pero sin desconocer el derecho de propiedad que ostenten los particulares sobre los mismos (f. 152-160 c.1).

4. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas<sup>1</sup>, la Sala de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió **sentencia de primera instancia** el 7 de septiembre de 2004, mediante la cual declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Distrito Capital y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA y denegó las pretensiones de la demanda (f. 163-179

---

<sup>1</sup> Mediante auto de 26 de septiembre de 2002, f. 84-87 c. 1.

c.ppl.). Fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

4.1. La fecha a partir de la cual debe empezar a contarse el término de caducidad de la acción es el 27 de abril de 2000, momento en el que, según el actor, se inició la presunta ocupación de los predios de su propiedad. Así pues, la demanda interpuesta el 2 de abril de 2002 lo fue en tiempo.

4.2. El Distrito Capital y el DAMA no participaron directamente en la compraventa celebrada entre el actor y la EAAB y, de acuerdo con las competencias de esta última, es ella la legitimada en la causa por pasiva en el presente proceso.

4.3. De conformidad con el artículo 33 de la Ley 142 de 1994, la jurisdicción de lo contencioso administrativo sí es la competente para conocer los asuntos relacionados con el espacio público, la ocupación temporal de inmuebles y la enajenación forzosa de bienes de empresas prestadoras de servicios públicos.

4.4. En relación con el juicio de responsabilidad, nada en el material probatorio recaudado permite corroborar las afirmaciones de la demanda. En efecto, no se demostró la existencia de una ocupación u otra afectación de bienes de propiedad del demandante.

5. Contra la sentencia de primera instancia, la parte actora interpuso y sustentó (f. 180-188 c.ppl.) en tiempo, **recurso de apelación** con el fin de que se revoque el numeral segundo de la parte resolutive y, en su lugar, se acceda a sus pretensiones. Para el efecto adujo que:

5.1. La ocupación ilegal de los medios de su propiedad se encuentra demostrada de manera palmaria en el plano que se allegó como prueba y si este resultaba insuficiente el juez debió decretar una inspección judicial con peritos estatales, prueba sobre cuya práctica se insiste por

haber sido solicitada y no decretada en primera instancia.

5.2. El perjuicio se evidencia porque no pudo vender ni ejercer los atributos del derecho de propiedad que detentaba sobre los predios dado que, de querer hacerlo, el posible comprador encontraría que hacen parte de una zona de utilidad pública inexplorable. De hecho, al concretar una venta, la primera que se opondría sería la comunidad misma quien alegaría el uso público de los terrenos.

5.3. En la práctica de la inspección judicial solicitada será posible constatar que predios de su propiedad fueron expropiados de forma arbitraria e injusta y que en ellos se construyeron áreas de interés común como andenes, zonas verdes y una ciclo-ruta. Insistió en que si bien dichas obras podían ser necesarias, él no está llamado a soportar esa carga pública.

5.3. Está de acuerdo con la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito de Bogotá y del DAMA pero es evidente que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB sí es responsable por los perjuicios que le fueron causados.

5.4. Esta última entidad no hizo nada para infirmar lo aducido en la demanda, al contrario, se demoró al aportar los documentos solicitados por el *a quo* y, por lo tanto, no hay razones para que se otorgue credibilidad a la afirmación según la cual no es responsable por los perjuicios causados.

5.5. Además de la práctica de la inspección judicial, solicitó que se oficiara al Instituto Agustín Codazzi con el fin de que enviara las fotos cartográficas que puedan existir sobre los predios materia de litigio.

6. A propósito de la **solicitud de pruebas en segunda instancia**, el magistrado titular del despacho a cuyo cargo estaba el trámite del

expediente, mediante auto de 20 de mayo de 2005, consideró que había lugar a denegarla, toda vez que no se enmarcaba dentro de los supuestos contemplados en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo (f. 196-197 c. ppl.). Notificada por estado del 24 de mayo de 2005, esta providencia no fue recurrida (f. 198 c.ppl.).

7. Dentro del término para **alegar de conclusión** en segunda instancia, las partes se manifestaron así:

7.1. El DAMA insistió en que actuó de conformidad con las competencias legales asignadas y que en ningún momento intervino en la compraventa de los predios aledaños al humedal El Jaboque ni, mucho menos, los ocupó (f. 212-216 c.ppl.).

7.2. El Distrito Capital recalcó su falta de legitimación en la causa por pasiva pues nada tuvo que ver con los hechos materia del litigio y, además, las demás demandadas son entidades públicas con personería jurídica (f. 217-218 c.ppl.).

7.3. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, por cuanto no obra prueba alguna que corrobore lo afirmado por el demandante (f. 219-224 c. ppl.).

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Jurisdicción y competencia**

9. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del presente asunto por cuanto las demandadas son entidades públicas (art. 82 C.C.A.) y, en lo que tiene que ver con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB E.S.P., porque si bien es una empresa prestadora de servicios públicos, cuyos actos se rigen en

principio por el derecho privado (artículo 32 de la Ley 142 de 1994), está sometida a esta jurisdicción en lo relacionado con “*el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio*”<sup>2</sup>.

9.1. Por su parte, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto en sede de apelación, en razón del recurso interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del Decreto 597 de 1988, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, supera la exigida por la norma para el efecto<sup>3</sup>.

## **II. Validez de los medios de prueba**

10. A propósito de los medios de prueba obrantes en el expediente la Sala considera oportuno precisar que valorará las copias simples de las resoluciones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB, aportadas por el actor, pues según jurisprudencia reiterada de la Sala<sup>4</sup>, la demandada posee el original y, pudiendo haber hecho el procedimiento de cotejo, no las tachó de falsas. Además, según la reciente sentencia de unificación de jurisprudencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera, en aras de garantizar los principios constitucionales de buena fe y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el derecho al acceso a la administración de

---

<sup>2</sup> En efecto, de conformidad con el artículo 33 de dicha Ley: “*Quienes presten servicios públicos tienen los mismos derechos y prerrogativas que esta Ley u otras anteriores, confieren para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio; pero estarán sujetos al control de la jurisdicción en lo contencioso administrativo sobre la legalidad de sus actos, y a responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos*”.

<sup>3</sup> En la demanda, presentada el 2 de abril de 2002, la pretensión mayor, correspondiente a la indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, fue estimada en \$ 267 564 300, suma que supera la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 2002 fuera de doble instancia -\$36 950 000-.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Sección Tercera, sentencia de 27 de octubre de 2011, exp. 20450, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

justicia y el principio de lealtad procesal, debe reconocerse valor probatorio “a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas”<sup>5</sup>.

### III. Hechos probados

11. De conformidad con las pruebas válidas y oportunamente allegadas al proceso, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

11.1. Mediante Acuerdo n.º 6 de 1990 “por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones”, el Concejo Distrital de Bogotá definió como parte del primer nivel de zonificación, esto es, con prevalencia, las rondas o áreas forestales protectoras<sup>6</sup>, las rondas hidráulicas<sup>7</sup> y las zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas<sup>8</sup>, estableció

---

<sup>5</sup> Sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>6</sup> “Artículo 138. Ronda o área forestal protectora. Es el área compuesta por el cauce natural y la ronda hidráulica en ríos quebradas, embalses, lagunas y canales”.

<sup>7</sup> “Artículo 139. Ronda hidráulica. Es la zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta de 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico”.

<sup>8</sup> “Artículo 142. Zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas. Para la protección de la ronda se prevee una zona de manejo y preservación ambiental que aunque no está incluida dentro de dicha ronda, que contribuye a su mantenimiento, protección y preservación ambiental, establecida con el fin principal de garantizar la permanencia de las fuentes hídricas naturales. // Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital determinar con detalle las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas, con base en los estudios técnicos que prepare la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, señalarlas cartográficamente, informar de ello al Departamento Administrativo de Catastro Distrital, para lo de su competencia y ordenar su demarcación sobre el terreno cuando lo juzgue conveniente, para lo cual la mencionada empresa y las autoridades de policía prestarán la colaboración necesaria. // El establecimiento y demarcación de las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas, tiene por objeto prever el espacio público del sistema hídrico de la ciudad, con miras a su paulatina consolidación, informar a la ciudadanía sobre la política distrital a este respecto, y sentar las bases para la gestión continuada de adquisición de predios. (...)Las normas específicas para el manejo y utilización de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, serán adoptadas dentro del contexto del Tratamiento de Preservación del Sistema hídrico, conforme a las siguientes reglas: 1. Las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas son áreas no explotables con actividades

sus limitaciones de uso y, en su artículo 141, dispuso que:

*La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá hará el acotamiento y demarcará en el terreno, todas las rondas de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales dentro del territorio del Distrito Especial de Bogotá y en especial las cuencas de la Torca, Conejera, Salitre, Jaboque, Fucha, Tunjuelo, Tintal y Soacha, velará por su preservación y solicitará a las autoridades la protección que las leyes le otorgan a los bienes de uso público.*

*El acotamiento tendrá una representación cartográfica elaborada con asesoría técnica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la cual será incluida en la Cartografía Oficial del Distrito Especial de Bogotá, para todos los efectos (copia auténtica del acuerdo, f. 42 c. 3).*

11.2. A través de la Resolución n.º 033 de 6 de diciembre de 1991, la Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá acotó la zona de ronda de Jaboque, de conformidad con planos adjuntos a la misma. En su artículo segundo dispuso: “*La correspondiente demarcación y eventual cerramiento de la zona de ronda de las chucuas de Juan Amarillo, Jaboque y de Torca, definida en la presente resolución, será realizada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá según lo dispuesto en el Acuerdo 6 de 1990 y en concordancia con las respectivas reglamentaciones de dicho Acuerdo*” (copia simple de la resolución aportada junto con la demanda, sin los planos adjuntos, f. 55-56 c.2).

11.3. Mediante Resolución n.º 030 de 3 de diciembre de 1993, la Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

---

*extractivas o cualesquiera otras que perjudiquen la idoneidad del terreno para el cumplimiento cabal de su función propia. 2. Las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas que se encuentran dentro de las Áreas Urbanas, sólo podrán ser utilizadas para uso forestales. 3. Las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas que se encuentran dentro de las Áreas Suburbanas, Zonas de Reserva Agrícola y Áreas Rurales, podrán ser utilizadas para otros usos agrícolas, como dependencias de fincas de mayor extensión y siempre que las edificaciones de la finca se encuentren por fuera de las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas. 4. Las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas no podrán ser subdivididas, ni segregadas de los inmuebles a los cuales pertenecen, salvo para efectos de ser transferidas al dominio público. 5. Las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas no son edificables, ni urbanizables, ni son susceptibles de ser rellenadas, modificadas o trabajadas, con las excepciones que se señalan en los siguientes numerales (...).”*

modificó el artículo primero de la Resolución 033 de 6 de diciembre de 1991 *“en su parte correspondiente al acotamiento de la zona de ronda del Jaboque”*, de acuerdo con nuevos planos que hacían parte integral de la decisión. En la misma resolución se ordenó que: i) de acuerdo con el artículo 4 del título III del Decreto Distrital 319 de 1992, la zona de ronda del Jaboque *“tendrá una zona de manejo y preservación ambiental, incluida dentro de la demarcación a que se refiere el artículo primero de la presente resolución”*, ii) la EAAB demarcará en el terreno la zona de ronda del Jaboque, de conformidad con el artículo 141 del Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, y iii) en el artículo quinto se declaró de utilidad pública la zona definida en el artículo primero *“con el objeto de construir los sistemas de drenaje sanitario y pluvial del sector, y de preservar esta zona como reserva ecológica de la ciudad”*. Lo anterior en consideración al *“estudio técnico correspondiente a las crecientes del sistema de aguas lluvias de la cuenca del Jaboque realizado por la EAAB dentro del Plan Maestro de Alcantarillado, a partir del cual se obtuvo el diseño del Canal del Jaboque y la zona requerida para la amortiguación de crecientes del sector”* (copia simple de la resolución aportada junto con la demanda, sin los planos adjuntos, f. 45-46 c.1).

11.4. Por escritura pública n.º 4319 de 23 de noviembre de 1994 otorgada ante la Notaría 38 del Círculo de Bogotá, el señor Marco Antonio Vivas Rodríguez adquirió de manos del señor Jaime Ruíz Gómez, el predio denominado Lote 4-San Vicente, correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria n.º 050C-412612 de la Oficina de Registro de Bogotá-Zona Centro y ubicado en la localidad de Engativá. La compraventa fue inscrita como anotación n.º 9 en el folio respectivo, en el cual se indica que el título primigenio fue la declaratoria de pertenencia proferida por el Juzgado 8 Civil del Circuito de Bogotá en sentencia de 9 de septiembre de 1976 a favor del señor Roberto Sanabria Quiroga. Tanto la descripción del predio consignada en el folio, como la de los linderos indicados en la escritura n.º 4319 coinciden en que este lote limita por oriente *“en parte con 130 mts, en forma irregular,*

*colinda sobre el mismo pantano”* (copia auténtica de la escritura de compraventa y certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria expedido el 5 de febrero de 2002, f. 1-4 y 64 vuelto c.2).

11.5. En el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente a este inmueble, esto es, el n.º 050C-412612, figuran cinco compraventas parciales realizadas por el señor Vivas Rodríguez a más de veinte personas diferentes. Las dos primeras registradas el 18 de enero de 1995, correspondientes a áreas de 7267,89 y 7383,09 m<sup>2</sup>, respectivamente; la tercera inscrita el 8 de mayo de 1995, por un área de 72 m<sup>2</sup>; la cuarta sin especificar el área, registrada el 9 de mayo de 1996 y la quinta por 72 m<sup>2</sup>, inscrita el 28 de febrero de 1997. Según el mismo certificado, a partir de dichas compraventas parciales se abrieron más de 90 folios de matrícula inmobiliaria nuevos (certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria expedido el 5 de febrero de 2002, f. 64 vuelto-67 c.2).

11.6. Mediante escrituras públicas de compraventa n.º 4020 y 4021 de 25 de agosto de 1995 otorgadas ante el Notario 38 del Círculo de Bogotá, el señor Marco Antonio Vivas Rodríguez adquirió de la sociedad Ruíz Orejarena e Hijos Ltda. y del señor Jaime Ruíz Gómez, respectivamente, la propiedad de los terrenos denominados Lote 5 –con un área de 32198,27 m<sup>2</sup> y correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria n.º 050-0412613- y Lote 6 San Vicente –con un área de 5 696,49 m<sup>2</sup> y correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria n.º 050-0412614- ubicados en la localidad de Engativá de Bogotá. Ambas compraventas fueron registradas en los respectivos folios el 13 de septiembre de 1995. Como en el caso del Lote n.º 4 –supra párr. 11.4-, en estos folios se indica que el título originario fue la declaratoria de pertenencia proferida por el Juzgado 8 Civil del Circuito de Bogotá en sentencia de 9 de septiembre de 1976 a favor del señor Roberto Sanabria Quiroga. Aquí también tanto la descripción de los predios consignadas en los folios, como la de los linderos indicados en las escrituras n.º 4020 y 4021 coinciden en que estos lotes lindan por

oriente “en 164.12 mts, sobre el pantano de la misma finca” y “en 36.30 mts con pantano de la misma finca”, respectivamente (copias auténticas de las escrituras públicas y certificados de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria expedidos el 5 de febrero de 2002, f. 8-9, 18-19, 70 y 73 c.2).

11.7. En el artículo 10 del Acuerdo 26 de 1996 “*Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Occidental de la Ciudad de Santafé de Bogotá D.C. se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema y se dictan otras disposiciones*”, el Concejo de Bogotá dispuso que el sistema hídrico se conformaba por cuerpos de agua entre los cuales se encontraba el Pantano de Jaboque y, en relación con la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental, consagró:

*Para las chucuas, lagunas, pantanos y demás cuerpos de agua identificados en el Acuerdo 19 de 1994<sup>9</sup>, las rondas hidráulicas y las zonas de manejo y preservación ambiental son de 15 a 30 metros paralelas a la línea del borde del cuerpo de agua, acotadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.*

*Las zonas de manejo y preservación ambiental deben ser tratadas como zonas verdes arborizadas. Estas zonas sólo podrán utilizarse para uso forestal y en ellas se permite únicamente senderos peatonales, ciclovías, canchas deportivas y equipamiento urbano de uso público, cuyo diseño específico será definido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el correspondiente proyecto urbanístico, de acuerdo con los lineamientos técnicos establecidos por el DAMA y por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (copia auténtica del acuerdo, f. 85 c.3).*

11.8. El 30 de enero de 1997 se inscribieron en los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los tres predios señalados sendas ofertas de compra realizadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá al señor Marco Antonio Vivas Rodríguez. No se conoce el contenido de dichas ofertas de compra ni si ellas afectaban la

---

<sup>9</sup> “*Por el cual se declaran como reservas ambientales naturales los Humedales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones que garanticen su cumplimiento*”, dentro del cual se encuentra El Jaboque.

totalidad del terreno o no (anotaciones n.º 18, 11 y 11 de los folios de matrícula inmobiliaria, certificados de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria expedidos el 5 de febrero de 2002, f. 67, 71 y 74 c.2).

11.9. Mediante Resolución n.º 145 de 17 de febrero de 1998, el gerente general de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá decidió acotar como “*zona de ronda y zona de manejo y preservación ambiental del humedal Jaboque, el área formada por la unión de los puntos contenidos en el plano denominado Ronda Humedal Jaboque (...), elaborado por el Centro de Información Geográfica de la Dirección de Diseño y Desarrollo Urbano de la EAAB de fecha diciembre 30 de 1997, el cual forma parte de la presente Resolución*”. En el artículo segundo de la resolución declaró de utilidad pública e interés social la zona acotada; en el tercero precisó que, de conformidad con el artículo 10 del Acuerdo 026 del Concejo de Bogotá, el acotamiento realizado “*incluye la zona de ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental del Humedal Jaboque*” y en el cuarto señaló que “*la empresa iniciará el trámite de adquisición de los predios, mediante negociación directa o por expropiación, conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997*”. Lo anterior en consideración a que en el Acuerdo n.º 026 de 10 de diciembre de 1996, expedido por el Concejo de Bogotá, se determinaron los cuerpos de agua de este sector y se definieron los parámetros para la demarcación de las rondas hidráulicas y las zonas de manejo y preservación ambiental de chucuas, lagunas y pantanos y a que, de acuerdo con los estudios realizados para la recuperación ambiental del humedal, se hizo necesario redefinir la zona de ronda y la de manejo y preservación (copia simple de la resolución aportada junto con la demanda, sin los planos adjuntos, f. 32-44 c.1).

11.10. En el artículo 2 del Acuerdo n.º 35 de 1999 “*por el cual se definen las zonas de ronda y las zonas de manejo y conservación ambiental de los humedales de Juan Amarillo, La Vaca y El Jaboque y se dictan otras disposiciones*”, el Concejo de Bogotá demarcó como ronda y zona de manejo y preservación ambiental del humedal El

Jaboque, la zona delimitada por las mismas coordenadas mencionadas en la Resolución n.º 145 de 17 de febrero de 1998 y en el párrafo 2 señaló *“Las zonas de manejo y preservación ambiental tendrán 15 metros al interior del límite definido en este acuerdo”*. Se dispuso además que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. demarcaría en el terreno todas las rondas, que estas zonas se incorporarían al área urbana del Distrito Capital y que la *“administración Distrital, adquirirá los predios que se vean afectados por la demarcación de las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental, definidas en el presente Acuerdo, según las normas vigentes sobre la materia”* (copia auténtica del acuerdo, f. 3-10 c.3).

11.11. Las ofertas de compra inscritas el 30 de enero de 1997 fueron canceladas el 4 de marzo de 1999 y el 9 del mismo mes y año se inscribieron nuevas ofertas de compra realizadas por la misma Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá al señor Vivas Rodríguez. Como con las anteriores ofertas, tampoco se conoce su contenido exacto (anotaciones n.º 21-22, 13-14 y 12-13 de los folios de matrícula inmobiliaria, certificados de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria expedidos el 5 de febrero de 2002, f. 67, 71 y 74 c.2).

11.12. Mediante escritura pública n.º 0798 de 17 de abril de 2000, otorgada en la Notaría Once de Santafé de Bogotá, el señor Marco Antonio Vivas Rodríguez vendió a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá el derecho de dominio y posesión que ejercía sobre los siguientes predios:

- a) *Un lote de terreno con un área de seis mil cinco punto cero ocho metros cuadrados (6005,08 mts<sup>2</sup>), que se segrega del predio de mayor extensión denominado Lote 4-San Vicente-Localidad de Engativá<sup>10</sup> (...) el objeto de esta compraventa está comprendido dentro de los siguientes LINDEROS ESPECIALES*

---

<sup>10</sup> Los linderos generales de este lote de terreno fueron tomados del *“título de adquisición”*, esto es, de la escritura pública de compraventa n.º 4319 de 23 de noviembre de 1994, otorgada ante la Notaría 38 del Círculo de Bogotá –supra párr. 11.3-, a pesar de que, entre tanto, el señor Vivas Rodríguez había vendido varias porciones de terreno de dicho predio –supra párr. 11.4-.

tomados del plano de registro denominado 1 (uno) de 1 (uno), elaborado por la Dirección de Bienes Raíces de la EAAB-ESP en mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), que se protocoliza con esta escritura (...). Al inmueble de mayor extensión del cual se segrega el área materia de esta venta le corresponde el (...) folio de matrícula inmobiliaria n.º 050C-412612 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-Zona Centro. La parte restante está alinderada de la siguiente manera: (...).

- b) Un lote de terreno con un área de seis mil setecientos once punto sesenta metros cuadrados (6 711.60 mts<sup>2</sup>), que se segrega del predio de mayor extensión denominado Lote 5-San Vicente-Localidad de Engativá (...) el objeto de esta compraventa está comprendido dentro de los siguientes LINDEROS ESPECIALES tomados del plano de registro denominado 1 (uno) de 1 (uno), elaborado por la Dirección de Bienes Raíces de la EAAB-ESP en mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), que se protocoliza con esta escritura (...). Al inmueble de mayor extensión del cual se segrega el área materia de esta venta le corresponde el (...) folio de matrícula inmobiliaria n.º 050C-412613 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-Zona Centro (...) La parte restante se compone de dos sectores denominados uno y dos, alinderados de la siguiente manera (...).
- c) Un lote de terreno con un área de mil seiscientos cincuenta y un punto treinta y cuatro metros cuadrados (1 651,34 mts<sup>2</sup>), que se segrega del predio de mayor extensión denominado Lote 6-San Vicente-Localidad de Engativá (...) el objeto de esta compraventa está comprendido dentro de los siguientes LINDEROS ESPECIALES tomados del plano de registro denominado 1 (uno) de 1 (uno), elaborado por la Dirección de Bienes Raíces de la EAAB-ESP en mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), que se protocoliza con esta escritura (...). Al inmueble de mayor extensión del cual se segrega el área materia de esta venta le corresponde el (...) folio de matrícula inmobiliaria n.º 050C-412614 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-Zona Centro (...) La parte restante se compone de dos sectores denominados uno y dos, alinderados de la siguiente manera (...) (copia auténtica de la escritura pública aportada junto con la demanda, f. 21-31 c.2).

11.12.1. El valor de la venta fue convenido en la cláusula cuarta del contrato así:

*El precio total y único de estos terrenos, para la siguiente venta, es la suma de ciento veintinueve millones trescientos doce mil ciento ochenta pesos m/cte (\$ 129 312 180) moneda corriente, discriminados así: a) El lote cuatro (4) San Vicente, la suma de cincuenta y cuatro millones cuarenta y cinco mil setecientos veinte pesos M/Cte (\$ 54 045 720,20), con base en el avalúo comercial*

*fijado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, en el Informe Técnico número 001209 de 10 de mayo de 1999, cuya fotocopia se protocoliza en el presente instrumento público; b) El lote cinco (5) San Vicente la suma de sesenta millones cuatrocientos cuatro mil cuatrocientos pesos (\$ 60 404 400), con base en el avalúo comercial (...); c) El lote seis (6) San Vicente la suma de catorce millones ochocientos sesenta y dos mil sesenta pesos (\$ 14 862 060) (...)*

11.12.2. De acuerdo con la cláusula décima de dicho contrato:

*Manifiesta EL VENDEDOR que la zona donde se encuentra el predio objeto del presente contrato, fue declarada de utilidad pública mediante resolución ciento cuarenta y cinco (145) de diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998) de la Gerencia General de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-E.S.P., donde se acota la ronda hidráulica y de preservación ambiental del Jaboque, por lo cual se ha dispuesto la adquisición de los predios que se encuentran en las citadas zonas y su venta se hace al tenor del capítulo III de la Ley novena (9ª) de mil novecientos noventa y siete (1997), para la ejecución de una obra de interés social por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.P.S. Proyecto Jaboque.*

11.12.3. En dicha escritura sólo se protocolizaron: i) declaraciones de impuesto predial de los inmuebles, ii) constancias de estados de cuenta expedidos por el IDU, y iii) certificados de tradición y libertad de los inmuebles. No se protocolizó el plano de registro denominado 1 (uno) de 1 (uno), elaborado por la Dirección de Bienes Raíces de la EAAB-ESP en mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), al cual se hizo mención en el momento de determinar los terrenos vendidos. Sin embargo, este fue aportado tanto por la parte demandante como por el apoderado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, junto con la contestación de la demanda. En dicho plano se señaló con color verde la afectación de los Lotes 4, 5 y 6 para el “*futuro canal perimetral*” que, según lo inscrito, correspondía a áreas de 6005,08 m<sup>2</sup>, 6711,60 m<sup>2</sup> y 1651,34 m<sup>2</sup>, respectivamente, lo cual coincide con los cuadros que figuran en la parte izquierda del plano y cuyos títulos son “*Cuadro de coordenadas. Afectación parte lote 6. Declaratoria de utilidad pública*”, “*Afectación parte lote 5. Declaratoria de utilidad pública*” y “*Afectación parte lote 4. Declaratoria de utilidad pública*”; de acuerdo con el cuadro de coordenadas obrante en la parte derecha del

plano, el total de las afectaciones a esos tres lotes de terreno es de 14368,02 m<sup>2</sup> y corresponde al “*área total afectada por obras de canal perimetral e interceptor. Declaratoria de utilidad pública*”. Con color amarillo se señaló el “*área restante parte de lotes 4-5-6. Área total 8918,81 m<sup>2</sup>*” que figura dentro del área denominada en el plano “*Cuerpo de humedal El Jaboque*” y corresponde al cuadro de coordenadas titulado: “*Área restante afectada por cuerpo de humedal y ronda hidráulica lotes 4-5-6. Declaratoria de utilidad pública*”. Finalmente, figuran dos cuadros de coordenadas más: el primero se titula “*Predio libre restante lotes 5-6*” correspondiente a un área de 21465,97 m<sup>2</sup> que no está demarcada en el plano con un color particular y, el segundo, “*Área total afectada por obras y ronda canal perimetral. Declaratoria de utilidad pública*”, con un área total de 23289,65 m<sup>2</sup> y que corresponde en el plano al total de lo demarcado con verde y amarillo, esto es, a las afectaciones de parte de los lotes 4, 5 y 6 -14368,02 m<sup>2</sup>- y a lo que se denominó “*área restante parte de lotes 4-5-6*” -8918,81 m<sup>2</sup>- (copia auténtica de la escritura pública aportada junto con la demanda y originales de los planos, f. 29 vuelto, 30 y 63 c.2 y f. 77 c.1).

11.13. Tanto la cancelación de las ofertas de compra de 9 de marzo de 1997 como la compraventa precedente fueron registradas en los folios de matrícula correspondientes a los tres predios indicados, el 16 de mayo de 2000. En los folios n.º 050-0412612 y 050-0412614, la inscripción de la compraventa es la última anotación realizada al momento de expedición de los certificados. En cambio, en el folio n.º 050-0412613, correspondiente al Lote 5 San Vicente, figura una anotación de 17 de octubre de 2001 mediante la cual se inscribió la escritura pública 1256 de 1º de agosto de 2001 correspondiente a una “*hipoteca de cuerpo cierto abierta sin límite de cuantía (crédito aprobado por \$ 100 000 000), sobre la parte restante sector uno y dos*” (certificados de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria expedidos el 5 de febrero de 2002, f. 67 vuelto, 70 vuelto y 74 vuelto).

#### **IV. Problema jurídico**

12. Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado por la supuesta ocupación invocada en la demanda, esto es, la de un área de terreno de 8918,81 m<sup>2</sup> ubicada en la zona acotada como cuerpo de humedal y ronda hidráulica de la cuenca del Jaboque. Para ello, debe la Sala establecer si la ocupación mencionada es de aquellas que el demandante estaba en la obligación de soportar o no lo cual implica determinar, en primer lugar, si demostró ostentar sobre ellos un derecho adquirido y, de haberlo hecho, si se trata de una limitación excesiva a su derecho de propiedad.

12.1. Previamente será necesario establecer de manera precisa el tipo de ocupación al que hace referencia el actor, el momento a partir del cual debe empezar a computarse el término de caducidad para solicitar su indemnización y la o las entidades legitimadas en la causa por pasiva en el presente caso –presupuestos procesales objeto de controversia en el trámite de la primera instancia-.

## V. Análisis de la Sala

13. El artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el 31 de la Ley 446 de 1998<sup>11</sup>, contempla la ocupación como uno de los

---

<sup>11</sup> “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”. A propósito de esta norma la Corte Constitucional, en sentencia C-864 de 7 de septiembre de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería, sostuvo: “...las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado consagrados en el Art. 2º de la Constitución deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso contemplado en el Art. 29 ibídem, o sea, deben adquirir el derecho de propiedad sobre ellos en virtud de enajenación voluntaria o de expropiación si aquella no es posible, en las condiciones contempladas en la ley, y no pueden obtenerlos mediante su ocupación por la vía de los hechos. // No obstante, cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar. //Por tanto, en cuanto el Art. 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998, y el Art. 136 del

eventos en los cuales los particulares interesados pueden ejercer la acción de reparación directa con el fin de obtener los perjuicios causados. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, este artículo no hace referencia exclusiva a la **ocupación material**, esto es, aquella en la cual la administración ingresa efectivamente a los predios de propiedad de los particulares y ejecuta allí actos diversos, sino que incluye también lo que se ha denominado **ocupación jurídica**, esto es, “*las limitaciones al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales y del menoscabo del derecho de posesión que se ejerce respecto del predio ocupado*”<sup>12</sup><sup>13</sup>. Así lo recordó recientemente la Subsección cuando mencionó hipótesis de ocupación que pueden surgir en el marco de procesos de adquisición voluntaria de bienes y/o expropiación<sup>14</sup>:

*...puede suceder que la entidad estatal autorizada por la ley declare de utilidad pública un inmueble pero no adelante el procedimiento señalado en la ley para obtener su enajenación voluntaria ni tramite el proceso de expropiación y, sin embargo, lo ocupe materialmente con la obra pública. (...)*

*También puede suceder que la entidad declare de utilidad pública un inmueble pero no adelante el procedimiento señalado en la ley para obtener su enajenación voluntaria ni tramite el proceso de expropiación ni lo ocupe materialmente, pero se niegue a expedir las*

---

*mismo código, modificado por el Art. 44 de dicha ley, contemplan la vía para obtener la reparación de los perjuicios causados con la ocupación permanente de los inmuebles, tales disposiciones no son contrarias al Art. 58 de la Constitución, ya que protegen el derecho de propiedad privada, en vez de vulnerarlo, al asegurar a su titular el reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente.//Debe observarse que dichas normas no autorizan al Estado para que ocupe de hecho los inmuebles, pretermitiendo los procedimientos legales para la adquisición del derecho de propiedad privada, sino que buscan remediar por el cauce jurídico la situación irregular generada con dicho proceder de las autoridades públicas”.*

<sup>12</sup> [4] Al respecto cabe tener en cuenta la sentencia del 13 de febrero de 1992, exp. No. 6643, en la cual se reconoció indemnización porque al propietario de un inmueble se le limitó el ejercicio de su derecho de dominio y posesión sobre sus predios por causa de la declaración de parque natural, con lo cual se le impidió vender, gravar o explotar económicamente su bien. De igual manera, en sentencia proferida el 25 de junio de 1992, en el proceso No. 6974, se reconoció indemnización por la limitación por parte del INDERENA a los derechos de propiedad y posesión de los demandantes sobre un predio, al prohibir la explotación agropecuaria del mismo sin reconocer suma alguna de dinero como compensación por los perjuicios sufridos.

<sup>13</sup> Sección Tercera, sentencia de 10 de agosto de 2005, exp. 15338. En el mismo sentido ver Sección Tercera-Sala Plena, auto de unificación de jurisprudencia de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>14</sup> Subsección B, sentencia de 9 de mayo de 2014, exp. 24679, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

*autorizaciones administrativas necesarias para que el propietario pueda realizar construcciones sobre el mismo, reformarlo, urbanizarlo, lotearlo, etc. Es decir, que se hubiera producido una ocupación jurídica, en tanto si bien no se despoja materialmente del bien a su titular, sí se le limita el ejercicio de las facultades propias de los derechos reales o de la posesión que se ejerce respecto del predio ocupado, como ocurre en los casos en los cuales se le impide la explotación económica del bien<sup>15</sup>.*

13.1. Para efectos de establecer el tipo de ocupación alegada por el demandante es necesario recordar que, de acuerdo con el *petitum* de la demanda, el actor pretende ser indemnizado por la “ocupación de hecho” de un área de 8918,81 m<sup>2</sup> que hace parte de predios de su propiedad. Aunque en la *causa petendi* no se especificó en qué se materializaba esa ocupación, sí se manifestó que, en la medida en que dicha área de terreno colindaba con el humedal Jaboque y se encontraba dentro de la zona declarada de utilidad pública por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá mediante Resolución n.º 145 de 1998, la misma salió del comercio el 17 de abril de 2000 – fecha en que dicha entidad adquirió parte de los predios de su propiedad, supra 11.12-, razón por la cual le fue imposible “enajenar, arrendar, o desarrollar todos los actos dispositivos y atributos inherentes al derecho de propiedad que le otorga tanto la Constitución Nacional como las leyes que existen sobre la materia” -supra párr. 1.1.3-.

---

<sup>15</sup> [10] *A la ocupación jurídica se refirió la Sección Tercera de la Corporación en sentencia de 16 de febrero de 1992, exp. 6643, en estos términos: [R]esulta evidente que los intereses del demandante fueron afectados por la integración de su predio al Parque Natural Farallones de Cali, sin que hasta la fecha el ente oficial haya resarcido a cualquier título los efectos patrimoniales de la reservación oficial, olvidándose que con la declaración de Parque Nacional Natural y por mandato expreso del artículo 13 de la ley 2ª de 1959, en esas tierras ‘quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola...’, es decir, que respecto de los terrenos afectados, sus propietarios quedaron legalmente imposibilitados e incapacitados para disponer libremente de ‘sus tierras’, o para someterlas a un régimen normal de explotación económica, agrícola o industrial. Cuál es entonces, la diferencia concreta y objetiva para el propietario que se encuentra limitado en el ejercicio de sus derechos de dominio y posesión sobre sus predios, por causa de la declaración de Parque Nacional Natural, frente a quien sufre la misma limitación originada en una ocupación permanente? Sin duda alguna, los derechos conculcados son los mismos, no puede vender, gravar o explotar económicamente su propiedad...En este orden de ideas, bien puede asimilarse la actuación de la administración como una especie de expropiación del predio del actor y, por consiguiente, se impone en su favor un reconocimiento indemnizatorio.* En el mismo sentido, en sentencia de 25 de junio de 1992, exp. 6974.

13.2. En estos términos y al margen de que en su recurso de apelación el actor haya señalado que en los predios de su propiedad se construyeron áreas de interés común<sup>16</sup>, resulta claro que el daño cuya indemnización se reclama es la supuesta ocupación jurídica en la que habría incurrido la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá al imponerle limitaciones a su derecho de propiedad sobre una franja de terreno, declarada como de utilidad pública y, sin embargo, no adquirida por la administración.

13.3. Ahora bien, aunque en la demanda no se precisa si la ocupación jurídica alegada es de carácter temporal o permanente, se infiere que se trata de esta última en la medida en que las supuestas limitaciones causadas al derecho de propiedad del demandante tendrían vocación de permanencia por estar ligadas estrictamente a la ubicación del predio –cercanía al humedal El Jaboque-. A este respecto es de recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección<sup>17</sup>:

*...cualquier ocupación del predio que tenga la virtud suficiente para limitar las atribuciones del titular del derecho de dominio sobre el bien inmueble, y que además tenga vocación de permanencia en el tiempo aun cuando no se busque la realización de una obra por parte de la administración, debe considerarse como ocupación permanente en los términos del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, y merece ser reparada en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, pero con las limitaciones que para el ejercicio de la acción indemnizatoria establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.*

---

<sup>16</sup> Es de anotar que la jurisprudencia de la Corporación ha sido enfática al afirmar que “la causa petendi de un proceso, esto es, los hechos invocados en la demanda, no pueden ser cambiados durante el trámite del mismo, so pena de violar el derecho de defensa de la contraparte y el principio de congruencia al cual está sujeto el juez” y que “en el recurso de apelación, no es posible modificar los fundamentos fácticos señalados en la demanda, pues no puede el juez de segunda instancia pronunciarse sobre hechos que no fueron el fundamento del libelo introductorio”, Subsección B, sentencia de 22 de noviembre de 2012, exp. 26097, en la cual se reiteran: Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de febrero de 1995, exp. S-123, C.P. Consuelo Sarria Olcos y Sección Tercera, sentencias de 7 de octubre de 2009, exp. 18373, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y de 23 de junio de 2010, exp. 18674, C.P.(E) Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>17</sup> Sección Tercera-Sala Plena, auto de unificación de jurisprudencia de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

14. Sobre este último punto, esto es, el término dentro del cual es posible, sin que opere el fenómeno de **caducidad**, instaurar la acción de reparación directa tendiente a obtener la indemnización de perjuicios por dicha ocupación, el auto de la Sala Plena de la Sección Tercera que viene de ser citado señaló que, cuando la ocupación ocurre “*por cualquier otra causa*”, diferente a la realización de una obra pública, el interesado cuenta con un período de dos años contados desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que la misma sea temporal, o, en los casos especiales, desde que ha tenido conocimiento de la ocupación del bien. En esta misma línea, esta Subsección, en la providencia ya citada, consideró que en los casos de ocupación jurídica de inmuebles el término de caducidad debe contarse “*a partir del momento en que [se] tenga certeza de que el titular está imposibilitado para hacer uso de las facultades que el derecho le reconoce en tal calidad*”<sup>18</sup>.

14.1. En el caso bajo análisis la Sala advierte que la ocupación jurídica señalada por el demandante, es decir, la supuesta imposibilidad de “*enajenar, arrendar, o desarrollar todos los actos dispositivos y atributos inherentes al derecho de propiedad que le otorga tanto la Constitución Nacional como las leyes que existen sobre la materia*” sobre el área de 8918,81 m<sup>2</sup>, no pudo configurarse a partir del momento indicado en la demanda, esto es, aquel en que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB-ESP adquirió otra área de los predios de su propiedad -14368 m<sup>2</sup>, supra párr. 11.12 y 11.12.3-. Lo anterior en la medida en que está demostrado en el expediente que, junto con la inscripción de dicho contrato de compraventa, se cancelaron también las ofertas de compra anotadas previamente sobre los predios –supra párr. 11.8, 11.11 y 11.13-, afectación que, en los términos del artículo 13 de la Ley 9 de 1989<sup>19</sup>, sacaba los bienes del comercio e implicaba que,

---

<sup>18</sup> Subsección B, sentencia de 9 de mayo de 2014, exp. 24679, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>19</sup> “*El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. //Los inmuebles así afectados quedarán fuera del*

mientras subsistía, ninguna autoridad podía conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra<sup>20</sup>.

14.2. En otros términos, si bien es cierto que, en virtud de las ofertas de compra inscritas inicialmente el 30 de enero de 1997 –supra párr. 11.8-, canceladas el 4 de marzo de 1999 y reinscritas el 9 del mismo mes y año –supra párr. 11.11-, el actor pudo verse en la imposibilidad de disponer de los predios cuya propiedad alega<sup>21</sup> –afectación respecto de la cual no se solicita indemnización alguna-, también lo es que, al concretarse el contrato de compraventa celebrado con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, definiéndose así el objeto específico de adquisición, y al cancelarse las ofertas de compra vigentes sobre los predios, el actor recuperó, en teoría, la posibilidad de disponer libremente de las franjas de terreno no adquiridas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Así pues, no es posible tener como fecha de inicio de la supuesta ocupación jurídica la indicada en la demanda.

14.3. No obstante, sí es posible considerar que ese fue el momento en que el actor adquirió certeza sobre la consolidación de la pretendida

---

*comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho”.*

<sup>20</sup> Aunque es de anotar que, en el folio de matrícula correspondiente al predio denominado Lote 4 San Vicente, se registró una compraventa parcial de terreno el 28 de febrero de 1997 –supra párr. 11.5-, a pesar de que ya el 30 de enero de ese mismo año se había inscrito una oferta de compra –supra párr. 11.8-, lo que, a juicio de la Sala, puede ser indicativo de que las ofertas de compra inscritas no incluían la totalidad de los terrenos; sin embargo, dado que estas no obran en el proceso, no es posible determinarlo.

<sup>21</sup> Aunque no está plenamente demostrado que lo haya estado pues, en el folio de matrícula n.º 050C-412612, correspondiente al Lote 4 San Vicente, se registró una compraventa parcial de un terreno de 72 m2 el 28 de febrero de 1997 –supra párr. 11.5-, esto es, mientras estaban vigentes las inscripciones de las ofertas de compra registradas el 30 de enero de 1997 –supra párr. 11.8 y 11.11-. De la inscripción de dicha compraventa puede inferirse que las ofertas de compra no versaban sobre la totalidad de los terrenos.

ocupación, pues es a partir de esa fecha que conoció si no la imposibilidad de hacer uso de las facultades que, invocando la calidad de propietario, pretendía tener, al menos sí de que la entidad interesada en hacerse a la propiedad inscrita de los predios, esto es, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, no los iba a adquirir.

14.3.1. En efecto, es posible inferir que, al menos a partir del momento en que fue notificado personalmente de las ofertas de compra realizadas sobre sus predios –condición necesaria para su inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria-, el actor debió conocer las razones que motivaban dichas ofertas, en particular, el hecho de que, en virtud de las acotaciones sucesivas del área del humedal El Jaboque y de sus rondas hidráulicas, parte de sus predios se encontraban dentro de dicha área y, por lo tanto, su comercialización y explotación económica estaba restringida.

14.3.2. Sin embargo, en la medida en que, justamente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá había iniciado el trámite previsto en la ley con miras a obtener su enajenación voluntaria, el actor podía esperar que este culminara con la adquisición de dichos bienes, lo que le habría permitido obtener el pago por la transferencia de un derecho que, en todo caso, no habría podido ejercer plenamente<sup>22</sup>. Así pues, es sólo a partir de la finalización de dicho trámite que culmina con la enajenación de un área total de 14368,02, pero en el cual se deja de adquirir un área de 8918,81 m<sup>2</sup>, también afectada por el cuerpo de humedal y la ronda hidráulica, que el actor adquiere la certeza de que las posibles limitaciones impuestas a su derecho de propiedad sobre esta última área perdurarían en el tiempo, sin que se vislumbrara fórmula de arreglo alguna con la entidad pública.

---

<sup>22</sup> Aunque, se insiste, a partir de los medios probatorios obrantes en el expediente no es posible establecer si dicho trámite versaba sobre la totalidad de los terrenos de propiedad del actor, sobre la parte comprendida en el cuerpo de humedal y sus rondas hidráulicas o, exclusivamente, sobre el área necesaria para la construcción del canal perineal que fue la realmente comprada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

14.4. En estos términos, la Sala concluye que el término de caducidad de la acción interpuesta debe empezar a computarse el 17 de abril de 2000, de manera que la demanda interpuesta el 2 de abril de 2002 lo fue en tiempo.

15. Ahora bien, a propósito de la **legitimación en la causa por pasiva** la Sala comparte la conclusión del *a quo* según la cual carece de ella el Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA, pues no está dentro de sus funciones la adquisición de predios, pero no así respecto del Distrito Capital pues aunque fue la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá quien, por una parte, acotó el terreno del humedal y de sus rondas hidráulicas y las declaró de utilidad pública –supra párr. 11.9-, y, por la otra, adelantó el trámite de enajenación voluntaria que culminó con la adquisición de sólo una parte del terreno afectado por el cuerpo del humedal y su ronda hidráulica –supra párr. 11.12-, el texto del Acuerdo 35 de 1999 del Concejo de Bogotá establecía que era la administración municipal quien debía adquirir los predios que se vieran afectados por la demarcación de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental, definidas en el mismo, esto es, en la Resolución n.º 145 de 1998, de donde se retomaron –supra párr. 11.10-. Así pues tanto la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como el Distrito Capital estaban legitimados en la causa por pasiva y, en consecuencia, la sentencia del *a quo* será modificada en relación con este punto.

16. Estudiados los presupuestos procesales que presentaban dificultades en el presente caso, la Sala procede a resolver el problema jurídico planteado, para lo cual recordará el marco normativo que define **la naturaleza jurídica de los humedales<sup>23</sup> y sus rondas hidráulicas**

---

<sup>23</sup> Es de anotar que en el ordenamiento jurídico colombiano los humedales sólo fueron definidos en la Ley 357 de 1997, mediante la cual se aprobó la “*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*”, suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971)” que, en su artículo 1.1. consagró: “A los efectos de la presente

y, por ende, los derechos que pueden recaer sobre ellos.

16.1. En concordancia con lo prescrito por el Código Civil<sup>24</sup> de 1873 (adoptado nuevamente con la Ley 57 de 1887), el Decreto-Ley 2811 de 1974 “*por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”, consagró que, sin perjuicio de los derechos privados adquiridos conforme a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles (artículo 80) y que, en los términos del artículo 667 del Código Civil, sólo se consideran como aguas del dominio privado aquellas que nacen y mueren en una misma heredad (artículo 81). Adicionalmente –y es aquí donde radica la diferencia con lo prescrito por el Código Civil- estableció como bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: el lecho de los depósitos naturales de agua y una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho (artículo 83).

---

*Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”. Así pues, para efectos de determinar el régimen jurídico de los humedales, antes de la definición consagrada, es necesario remitirse a las normas generales sobre aguas, lagunas, pantanos y lechos de los cauces naturales. Así lo ha hecho la Corte Constitucional, ver por ejemplo, sentencia T-572 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero, donde se dice que las precisiones contempladas por la Convención –antes de ser ratificada por Colombia- “no eran conocidas cuando se expidió el Código Civil, pero es de fácil comprensión entender que los pantanos de aguas dulces y los lagos se incluyen dentro de la norma que los cataloga como bienes de uso público”.*

<sup>24</sup> Este código consagraba: “**ARTICULO 677. PROPIEDAD SOBRE LAS AGUAS.** Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.// Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños. //**ARTICULO 678. USO Y GOCE DE BIENES DE USO PÚBLICO.** El uso y goce que para el tránsito, riesgo, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes”, “**ARTICULO 684. DERECHOS ADQUIRIDOS SOBRE BIENES PÚBLICOS.** No obstante lo prevenido en este capítulo y en el de la accesión, relativamente al dominio de la Unión sobre los ríos, lagos e islas, subsistirán en ellos los derechos adquiridos por particulares, de acuerdo con la legislación anterior a este Código” y “**ARTICULO 2519. IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO.** Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

16.2. Al reglamentar este último Código, el Decreto 1541 de 1978 precisó que el dominio que ejerce la Nación sobre las aguas de uso público no implica el usufructo como bienes fiscales, sino el control y vigilancia sobre el uso y goce que le corresponde a los particulares (artículo 7), indicó que hay objeto ilícito en la enajenación de aguas de uso público (artículo 13) y estableció que cuando el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, titulara tierras aledañas a ríos o lagos procedería, conjuntamente con el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, a delimitar la franja de treinta metros señalada por el artículo 83 del Decreto 2811, para excluirla de la titulación (artículo 14). Por último señaló que el dominio privado de las aguas, esto es, el que se ostenta en virtud de un derecho adquirido antes de la entrada en vigencia del Código Civil o de lo consagrado en su artículo 677, debe ejercerse como función social y, por lo tanto, sometido a las limitaciones legales impuestas (artículo 17).

16.3. Por su parte, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989<sup>25</sup> prescribe que, al margen del dominio público o privado, las fuentes de agua y sus franjas de retiro son constitutivas del espacio público y, por lo tanto, la defensa de su integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual puede ser solicitada por cualquier persona a través del ejercicio de acciones

---

<sup>25</sup> “Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes. // Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.

populares<sup>26</sup>. Estas disposiciones fueron precisadas posteriormente en el Decreto 1504 de 1998 en el cual se consagró que el espacio público está constituido tanto por los bienes de uso público como por “*los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público*” (artículo 3) e incluyó expresamente dentro de los elementos naturales constitutivos del espacio público, tanto los humedales como sus rondas hidráulicas<sup>27</sup>, aunque, dada la necesidad de proteger su frágil equilibrio como ecosistema, no le sean aplicables todos los principios de aquel<sup>28</sup>.

16.4. Pero antes de la expedición de dicho decreto, la Constitución Política de 1991 no sólo tuvo en cuenta los elementos desarrollados al reafirmar tanto el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de

---

<sup>26</sup> En efecto, el artículo 8 de la Ley 9 de 1989 consagraba: “*Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios*”.

<sup>27</sup> “*El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios: I. Elementos constitutivos 1) Elementos constitutivos naturales: a) Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados; b) Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por: i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental*” (subrayado por la Sala).

<sup>28</sup> En efecto, al fallar una acción popular interpuesta por la Junta de Acción Comunal Barrio Niza Sur para obtener la protección de derechos colectivos ligados al mantenimiento del humedal Córdoba de Bogotá, la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación consideró: “*Nada más alejado del destino que debe darse a un humedal que aplicar los principios del espacio público que, por definición, es lugar de socialización y de encuentro frecuente e incluso masivo de personas; a tal categoría pertenecen, por ejemplo, las plazas y ciclorrutas, que se instalan, por esa misma razón, en lugares cuya fortaleza ambiental permite la concentración de numerosos grupos de personas y no en aquellos ecosistemas que por su fragilidad se deterioran de manera dramática cuando son sometidos a tales cargas físicas*”, sentencia de 20 de septiembre de 2000, exp. 25000-23-25-000-2000-0254-01(AP), C.P. Jesús María Lemos Bustamante. Así pues, las normas del espacio público aplicables a los humedales tienen que ver, esencialmente, con su protección y no tanto con su destinación que, por sus particularidades ecológicas, debe ser limitada.

los bienes de uso público<sup>29</sup>, como la función social y ecológica de la propiedad privada<sup>30</sup>, sino que, en materia de bienes con interés ecológico, los profundizó al consagrar el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica (artículo 79), prevenir el deterioro ambiental, proteger los ecosistemas, garantizar el desarrollo sostenible (artículo 80 C.P.) y velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso público, el cual prevalece sobre el interés particular (artículo 82), disposiciones todas que tienen que ver directamente con la protección de los humedales pues, como lo ha considerado la Corte Constitucional, en consonancia con la Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>31</sup>, no cabe duda de que estos

---

<sup>29</sup> En los términos del artículo 63: “*Los bienes de uso público, 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*”. Respecto de estas características la Corte Constitucional ha considerado: “*a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.//b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.// c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados*”, sentencia T-566 de 23 de octubre de 1992, reiterada, entre otras, en la T-572 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>30</sup> Esta disposición, modificada por el Acto Legislativo 1 de 1999, dispone: “*Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. // La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. //El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.// Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio*”.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia T-572 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero en la cual se cita el concepto n.º 642 de 28 de octubre de 1994 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. En este último se señaló: “*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,*

son, en principio, bienes de uso público y, si pertenecen al dominio privado -por ostentar los particulares derechos adquiridos sobre esos bienes-, el ejercicio del derecho de propiedad sobre los mismos está limitado por el ordenamiento de orden público. En palabras de la Corte<sup>32</sup>: “[l]os humedales son, desde un punto de vista estrictamente normativo, áreas de especial importancia ecológica”, lo cual acarrea una protección que “tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar -pasivamente- de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe”.

16.5. Recapitulando se tiene entonces que, jurídicamente, los humedales, por regla general, son de uso público en virtud del Código Civil –esto es, aquellos cuyos cuerpos de agua identificables como lagunas para 1873- y/o del Decreto 2811 de 1974 –donde se contemplan como tales no sólo los cuerpos de agua, sino el lecho de sus depósitos naturales- y, de manera excepcional, se reconoce el dominio privado sobre esos bienes, porque, en los términos del artículo 677 del Código Civil, nacen y mueren en la misma heredad, o bien porque, al momento de entrar a regir el Decreto mencionado, esto es, el Código de Recursos Naturales -18 de agosto de 1974-, ya se habían constituido derechos adquiridos sobre ellos<sup>33</sup>. Lo mismo ocurre respecto

---

*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”.*

<sup>32</sup> Sentencia T-666 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>33</sup> Sobre la naturaleza jurídica de los humedales la Sala de Consulta y Servicio Civil conceptuó: “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

de las fajas paralelas de hasta treinta metros de ancho de los cauces permanentes –rondas hidráulicas- pues, en principio, son bienes de uso público en los términos del Decreto 2811 de 1974 y, únicamente se consideran del dominio privado cuando, sobre ellos, se consolidaron derechos adquiridos antes del 18 de agosto de 1974.

16.5.1. Respecto de su carácter general de bienes de uso público, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en octubre de 1994, indicó:

*...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.*

*(...) 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.*

*(...) 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<sup>34</sup> y, para su defensa, la acción popular consagrada en los artículos 1005 del Código Civil y 8o. de la Ley 9a. de 1989<sup>35</sup>.*

16.5.2. A propósito de aquellos humedales sobre los que

---

*interés público o social*”, concepto de 28 de octubre de 1994, rad. n.º 642, C.P. Javier Henao Hidrón.

<sup>34</sup> A cuyo tenor “Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona 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”.

<sup>35</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 28 de octubre de 1994, rad. n.º 642, C.P. Javier Henao Hidrón.

excepcionalmente se reconoce el dominio privado, en las condiciones anotadas, la misma Sala de Consulta señaló que la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente imponer limitaciones con el objeto de conservarlos, en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el particular. Así, al lado de las limitaciones generales al derecho de propiedad que resultan del ordenamiento por ser depósitos naturales de agua, las autoridades públicas pueden, para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales: utilizar la declaratoria de reserva ecológica o ambiental, con fundamento en disposiciones tales como las contenidas en el Decreto 2811 de 1974 (artículo 47), la Ley 99 de 1993 (artículo 65) y el Decreto-Ley 1421 del mismo año (artículo 12.12); imponer limitaciones de dominio como las servidumbres (art. 67 del Decreto 2811 de 1974) o en últimas, adelantar procesos de enajenación voluntaria o expropiación para adquirir el derecho de propiedad sobre los predios en los cuales se encuentran los humedales sobre los cuales se ostenta legítimamente el dominio privado (Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997).

16.5.3. Sobre el tema específico de las rondas hidráulicas, el 26 de julio de 2007 la Sala de Consulta se pronunció en sentido similar al reseñado al resolver una consulta referente a la adjudicación de unos terrenos riberaños<sup>36</sup>. En dicha ocasión se planteaba si el fenómeno de aluvión, consagrado por el Código Civil, podía ser una forma de accesión y, por lo tanto, un modo de adquirir el dominio. Al responder el interrogante, la Sala de Consulta analizó específicamente el régimen jurídico de las rondas hidráulicas:

*Se tiene, pues, que por expreso mandato legal, a partir del 18 de diciembre de 1974, las aguas, las superficies por donde se conducen, sus playas, y una faja de hasta treinta metros de ancho paralela al cauce, pasaron a ser bienes del dominio público del Estado, inalienables, imprescriptibles y no adjudicables.*

---

<sup>36</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 26 de julio de 2007, rad. 1825, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

*La consecuencia evidente del aserto anterior consiste en que dicho terreno llamado de aluvión es de dominio público, inalienable e imprescriptible; que no puede convertirse en propiedad privada mediante el fenómeno de la accesión dado que es inalienable, esto es, que está por fuera del comercio y por lo mismo no es objeto de apropiación ni negociación entre particulares<sup>37</sup>.*

*Ahora bien, el dominio público y las características inherentes a éste, permiten ubicar los bienes relacionados en el mismo artículo 83, y por ende, los terrenos de aluvión, en la categoría de bienes de uso público que junto con los bienes fiscales, integran en el código Civil los bienes de la Unión, y que entre sí se diferencian por su uso y por el significado y alcance del derecho de propiedad que en uno y otro caso ejercen la Nación y las demás entidades públicas respecto de ellos<sup>38</sup>.*

*Los bienes de uso público, salvo disposición especial en contrario, están destinados a ser usados por todas las personas, sin necesidad de permiso o autorización especial; por excepción puede autorizarse su ocupación, para satisfacer necesidades particulares o de la colectividad, sin que, en ningún caso pueda modificarse su titularidad. De acuerdo con el código Civil<sup>39</sup> y con la legislación especial que los rige<sup>40</sup>, se requiere en todo caso, “permiso de autoridad competente”, pues es deber del Estado proteger su integridad y el uso común que les es propio<sup>41</sup>. (...)*

*...cuando los títulos originarios de propiedad particular son posteriores al código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, jurídicamente no es posible que el propietario riberano adquiera la propiedad del terreno de aluvión, y que para la propiedad adquirida con anterioridad, este código respeta los derechos adquiridos, tema éste último que no se analiza en el presente concepto. A partir de esta premisa es claro también que cualquier acto jurídico que verse sobre los terrenos de aluvión, tiene objeto ilícito, por lo que está viciado de nulidad absoluta.*

(...)

---

<sup>37</sup> [5] *En el mismo sentido puede verse la literatura jurídica sobre el particular.*

<sup>38</sup> [6] C. Civil, Art. 674: “Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. / Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. / Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

<sup>39</sup> [7] C. Civil, Art. 679: “Nadie podrá construir sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.”

<sup>40</sup> [8] *Para el caso, el código de Recursos Naturales, que por ejemplo, en los artículos 99 a 105 y 155, regula los permisos y concesiones para el uso y explotación de cauces y playas.*

<sup>41</sup> [9] *La palabra “permiso” es un término genérico que indica la necesidad de obtener la intervención de una autoridad pública competente que consienta en la ocupación del inmueble para que ésta sea legítima.*

*...es conveniente advertir que quienes se encuentran en el dominio público son meros ocupantes, carecen del estatus jurídico de poseedores y es obligación de las autoridades proceder a recuperar los terrenos que son de su propiedad.*

16.6. Ahora bien, en el mismo sentido de lo expuesto hasta aquí, no sobra insistir en que el derecho de propiedad que la Constitución protege y reconoce no es absoluto, sagrado e inviolable –como lo era en la tradición liberal clásica– sino que admite restricciones y limitaciones en aras de permitir el cumplimiento de ciertos fines como lo son el desarrollo sostenible, la conservación del medio ambiente y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho.

16.6.1. De ahí que la Corte Constitucional, al revisar la exequibilidad del artículo 669 del Código Civil, que definía la propiedad como “*el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente*”, haya expulsado del ordenamiento jurídico la expresión subrayada por entender que la misma envuelve un marcado interés individualista, que no resulta compatible con el texto de la Constitución de 1991:

*La Constitución de 1991 reconstituyó a Colombia como un “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

*Como lógico corolario, la configuración del derecho de propiedad (reiterativa de la inconsistencia anotada a propósito de la Reforma de 1936), se hizo atenuando aún más las connotaciones individualistas del derecho y acentuando su función social; agregó además el Constituyente que al derecho de propiedad le es inherente una función ecológica y creó, con el mandato de que sean protegidas, y promovidas formas asociativas y solidarias de propiedad (...).  
(...).*

*De todo lo que anteriormente se ha expuesto se desprende con meridiana claridad que el concepto de propiedad que se consagra en la Constitución colombiana de 1991, y las consecuencias que de él hay que extraer (la doctrina de la Corte ejemplificada en las citas anteriores así lo confirma), es bien diferente del que se consignó en el Código Civil adoptado en 1887 y, por tanto, que el uso que allí se prescribe del concepto de propiedad, dista mucho de coincidir con el*

*que ha propuesto el Constituyente del 91; por ende, se deduce que el contenido del art. 669 del Código Civil según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho arbitrariamente, no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia.*

*A más de lo anterior, es pertinente subrayar que ciertos conceptos jurídicos definidos por el legislador, cumplen una importante función simbólica, v.gr: libertad, responsabilidad, obligación, facultad, culpa, y, por tanto, suministran la clave de lo que el ordenamiento es, de la filosofía que lo informa; en este caso, queda claro que el artículo 669 no puede simbolizar de modo veraz lo que es hoy el dominio en Colombia, por mandato del Estatuto soberano.*

*La Corte ha afirmado, en múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema.*

*Por esas consideraciones, la Corte procederá a retirar el término arbitrariamente (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia) del artículo 669 del Código Civil, demandado<sup>42</sup>.*

16.6.2. De acuerdo con lo expuesto, es claro que la propiedad privada comporta para su titular la facultad de usar, explotar y disponer de una cosa corporal o incorporeal, pero no de forma arbitraria e irrestricta, sino enmarcada en el respeto de los derechos de los demás miembros de la comunidad y en la protección de las riquezas naturales y culturales de la Nación.

16.6.3. La consagración constitucional de la función ecológica de la propiedad justifica, entonces, que se establezcan restricciones o limitaciones a las atribuciones del derecho de dominio, pues la protección del ambiente y de los recursos naturales es un asunto que también compromete a los particulares (Constitución Política, artículo 95-8), y no exclusivamente al Estado.

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1999, C.P. Carlos Gaviria Díaz.

16.6.4. Desde luego que para ser compatibles con la Constitución, dichas restricciones deben ser razonables y proporcionadas, de manera que no afecten el núcleo esencial del derecho de propiedad, el cual, de acuerdo con la Corte Constitucional, está constituido por *“el nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad”*<sup>43</sup>.

16.6.5. A modo de ejemplo, cabe señalar que, con base en este razonamiento, la Corte consideró que la restricción establecida en el artículo 13 de la Ley 2 de 1959<sup>44</sup>, según la cual los inmuebles de dominio privado que integran el sistema de parques naturales no pueden ser objeto de enajenación, resulta razonable y proporcionada por cuanto a través suyo se pretende preservar un interés superior y mantiene a salvo los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad:

*Al establecerse entonces en la norma acusada que queda prohibida las “ventas de tierras” no sólo frente a los terrenos de propiedad pública, sino también en relación con los inmuebles de propiedad privada, es claro que frente a los titulares de esta última, es indispensable precisar si en razón de esta prohibición se vulnera o no el núcleo esencial de su derecho a la propiedad privada (C.P. art. 58), que se constituye a partir del “nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad”*<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Sentencia T-427 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada en las sentencias C-204 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-189 de 1006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

<sup>44</sup> Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

<sup>45</sup> [85] Sentencias T-427 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-554 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-204 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-746 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-491 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-1172 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

*En el asunto bajo examen, encuentra la Corte que la disposición demandada no viola el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, por las siguientes razones:*

*- En primer lugar, como previamente se señaló, esta Corporación ha reconocido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad (...).*

*Para la Corte mediante la limitación o restricción al atributo de la libre enajenación prevista en la norma demandada, consistente en prohibir “las ventas de tierras” particulares que se encuentran en zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales, se pretende garantizar como interés superior del Estado Social de Derecho (C.P. art. 8), el cumplimiento de la función ecológica que le es inherente al derecho de dominio (C.P. arts. 58, 79 y 80).*

*En criterio de esta Corporación, es innegable que en virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, se le confiere al legislador en el artículo 80 Superior, la posibilidad de establecer medidas de protección dirigidas a velar por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica. Por lo que bien puede el legislador como medida de protección de los recursos naturales prohibir “las ventas de tierras”, sin que por ello se desconozca -ipso facto- el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada.*

*En el presente caso, es claro que a través de la prohibición de enajenación prevista en la norma demandada, se pretende preservar, salvaguardar y perpetuar los recursos ambientales presentes en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Así se reconoció en los antecedentes legislativos de la Ley 2ª de 1959, al consagrar que la sustracción del comercio de los inmuebles de propiedad privada que se encuentran en las citadas zonas de reserva ecológica, apunta a impedir su explotación económica indiscriminada derivada de la colonización agrícola que amenaza destruir gran parte de la diversidad de la flora y fauna colombiana<sup>46</sup>.*

---

<sup>46</sup> [86] Historia de las leyes. Legislatura de 1959. Tomo IV. Segunda etapa. Págs. 119 y 149.

(...).

- En segundo término, el artículo 63 de la Constitución de 1991, le otorga al legislador la posibilidad de ampliar los atributos de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, a bienes distintos de los expresamente mencionados en dicha disposición, entre los cuales, se destacan los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico de la Nación.

(...).

En este contexto, en aras de garantizar la realización de la función ecológica inherente al derecho de dominio, el legislador puede extender frente a los terrenos de propiedad privada que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales, la prohibición de realizar actos que impliquen la transferencia de dicho dominio, a fin de controlar el proceso de colonización sobre las mencionadas zonas ambientales de gran riqueza ecológica. Con todo, si bien la limitación prevista en la norma demandada es legítima, ello no excluye la posibilidad del Estado de adquirir los citados inmuebles mediante el procedimiento de compra o a través de la declaratoria de expropiación. Dichas alternativas se encuentran reconocidas, entre otros, en los artículos 14 de la misma Ley 2ª de 1959<sup>47</sup> y 335 del Código Nacional de Recursos Naturales<sup>48</sup>.

- En tercer lugar, la limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos. En efecto, aun cuando la declaratoria de una zona de reserva ecológica conduce a la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes de propiedad particular que se incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión, es claro que dentro de los precisos límites normativos -propios del reconocimiento de un derecho de carácter relativo- los titulares de dicha modalidad de dominio, pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas<sup>49, 50</sup>.

---

<sup>47</sup> [89] Señala la cita disposición: "Artículo 14. Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como "Parques Nacionales Naturales". El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan".

<sup>48</sup> [90] Dispone la norma en cita: "Cuando sea necesario incorporar tierras o mejoras de propiedad privada en el Sistema de Parques nacionales se podrá decretar la expropiación conforme a la ley".

<sup>49</sup> [91] Sobre la materia, señala el artículo 332 del Código Nacional de Recursos Naturales: "Las actividades permitidas en las áreas de Sistemas de Parques Nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones: (...) b) De investigación: Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; c) De educación: Son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las

17. En el **caso concreto** la Sala advierte que, en la medida en que quedó demostrado que el área de terreno cuya ocupación jurídica alega el actor hace parte de la zona delimitada como cuerpo del humedal El Jaboque y de su ronda hidráulica (17.1), le correspondía acreditar que ostentaba un derecho adquirido sobre los predios, sin embargo, no lo hizo, dado que el título que pretende hacer valer contra la administración es derivado de uno que fue otorgado después de la vigencia del Decreto 2811 de 1974, cuando ya todo el cuerpo del humedal y su ronda hidráulica, al margen de su delimitación, era bien de uso público, es decir, inalienable e imprescriptible (17.2).

17.1. Durante el trámite del proceso quedó claro que el terreno cuya ocupación alega el señor Vivas Rodríguez es aquel de 8918.81 m<sup>2</sup> que se señala como “*área restante afectada por cuerpo de humedal y ronda hidráulica-Lotes 4-5-6*” en el plano de mayo de 1998, allegado por ambas partes y mencionado en la escritura pública de 17 de abril de 2000 –supra párr. 11.12.3-, en la que se dejó expresa constancia de que las áreas adquiridas eran las declaradas de utilidad pública mediante la resolución n.º 145 de 1998 –supra párr. 11.12.2-<sup>51</sup>.

17.1.1. Al respecto basta recordar que, en su recurso de apelación, el actor insistió precisamente en que dicho plano -y, por supuesto, lo allí señalado- era la prueba palmaria de la ocupación invocada –supra párr. 5.1- y que su daño se concretaba precisamente en las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico a las zonas de cuerpo de humedal y ronda hidráulica, esto es, a la imposibilidad de disponer de esos bienes, por ser de uso público, y de explotarlos económicamente

---

*dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; D) De recreación: Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales (...).”*

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>51</sup> Hecho del que se infiere que dicho plano corresponde con aquel de 30 de diciembre de 1997 anexo a la resolución n.º 145 de 1998 mediante la cual se acotó el cuerpo de humedal junto con sus rondas hidráulicas –supra párr. 11.9- y no aportado al proceso por ninguna de las partes.

por estar afectados a una función ecológica y constituir espacio público –supra párr. 1.1.3-.

17.1.2. Para el actor son tan claras las limitaciones que pesan sobre dichas franjas de terreno que, en su recurso de apelación, no duda en insistir en que, de querer concretar una venta, la primera que se opondría sería la comunidad de la zona que alegaría el uso público de los terrenos –supra párr. 5.2-.

17.2. Ahora bien, si se tiene en cuenta que, tal como está registrado en los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los tres predios dentro de los cuales se encuentra comprendida el área de 8918.81 m<sup>2</sup> afectada por el cuerpo de humedal y sus zonas hidráulicas, el título originario de propiedad de los mismos fue la declaratoria de pertenencia proferida por el Juzgado 8 Civil del Circuito de Bogotá, a favor del señor Roberto Sanabria Quiroga, mediante sentencia de 9 de septiembre de 1976 –supra párr. 11.4 y 11.6-, no puede afirmarse que el actor ostentaba sobre los predios un derecho adquirido con anterioridad a la expedición del Decreto 2811 de 1974.

17.2.1. En efecto, como se explicó, dicho Decreto fue explícito al establecer que, sin perjuicio de los derechos adquiridos, tanto las aguas –como lo había prescrito el Código Civil-, como el lecho de los depósitos naturales de agua y la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos de treinta metros de ancho, pasaban a ser bienes del Estado a partir de su entrada en vigencia, esto es, el 18 de diciembre de 1974. Así pues, la declaratoria de pertenencia proferida el 9 de septiembre de 1976 no permite acreditar un derecho adquirido antes del 18 de diciembre de 1974 que el actor pueda hacer valer contra las entidades demandadas de cara a reclamar los perjuicios invocados en este proceso.

17.2.2. Sobre este punto es indispensable señalar que, tal como lo

prescribió el artículo 42 de la Ley 153 de 1887 “*Lo que una ley posterior declara absolutamente imprescriptible no podrá ganarse por tiempo bajo el imperio de ella, aunque el prescribiente hubiere principiado a poseerla conforme a una ley anterior que autorizaba la prescripción*”, lo cual significa que incluso si el señor Roberto Sanabria –adquirente originario- ostentaba la posesión del inmueble ubicado en la zona de ronda hidráulica<sup>52</sup>, desde antes de la entrada en vigencia del Decreto 2811 de 1974, este hecho no permite concluir que la declaración de pertenencia proferida con posterioridad acredite la existencia de un derecho adquirido para esa fecha.

17.2.3. Aunque podría argumentarse que en la medida en que la acotación definitiva del cuerpo del humedal y de su zona hidráulica sólo se produjo en febrero de 1998<sup>53</sup> y que, por lo tanto, antes de la misma los bienes no sólo hacían parte del dominio privado, sino que se constituyeron sobre ellos derechos derivados de la declaración de pertenencia del 9 de septiembre de 1976, la Sala considera que tal argumento no es de recibo porque los únicos derechos que el ordenamiento reconoce a los particulares sobre ese tipo de bienes son los adquiridos antes de la vigencia del Decreto 2811 de 1974, situación que el actor no logró acreditar en este proceso. Además, está demostrado que, de acuerdo con las escrituras de adquisición de los terrenos, los mismos colindaban “*sobre el mismo pantano*” –supra párr. 11.4 y 11.6-, de manera que el demandante no podía desconocer que al menos una parte de ellos hacía parte del cuerpo del humedal y de su ronda hidráulica y que, por esa sola razón, en los términos del Código Civil y del Decreto 2811 de 1974, dicha fracción de terreno se trataba de un bien del Estado, de uso público y, por ende, inalienable,

---

<sup>52</sup> Única sobre la cual podía ejercer una posesión porque, como ya se explicó, la zona de la laguna propiamente dicha ya era bien del Estado en virtud del Código Civil.

<sup>53</sup> En efecto, aunque está acreditado que dicho acotamiento se realizó inicialmente mediante Resolución n.º 033 de 6 de diciembre de 1991, modificada por la n.º 030 de 3 de diciembre de 1993 –supra párr. 11.2 y 11.3-, de acuerdo con la proferida el 17 de febrero de 1998, esto es, la n.º 145, fue necesario redefinirlo, de manera que es el establecido en esta última el que debe considerarse como definitivo –supra párr. 11.9-, máxime cuando fue retomado en el texto del Acuerdo n.º 35 de 1999 –supra párr. 11.10-.

imprescriptible e inembargable.

17.2.4. En otros términos, los linderos consignados tanto en la declaratoria de pertenencia como en los actos sucesivos de compraventa de los predios denominados Lotes 4, 5 y 6 San Vicente no dejan dudas sobre su vecindad y correspondencia parcial con el cuerpo del humedal El Jaboque y su ronda hidráulica, hecho que no se desvirtúa por la ausencia de una delimitación administrativa, pues esta última proyecta sus efectos en lo que tiene que ver con los deberes que le corresponden a las autoridades públicas en materia de protección, recuperación, mantenimiento, etc., pero no sobre la definición de la calidad de bien de uso público, porque, dada su naturaleza y características intrínsecas, esos predios ya detentaban esa calidad, conforme con el régimen jurídico atrás expuesto. Asimismo es importante señalar que no obra en el expediente elemento alguno que permita inferir que el acotamiento realizado mediante la Resolución n.º 145 de 1998 haya sido sorpresivo, es decir, que haya incluido dentro del cuerpo de humedal y de su ronda hidráulica un área inesperada, o respecto de la cual existiera discusión, además de que la acción ejercida en este proceso no podría orientarse a discutir que, por su naturaleza, el área delimitada no reúne los atributos o características que desde el ordenamiento permiten tener esos bienes como de uso público, inalienables e imprescriptibles.

17.2.5. Tampoco podría afirmarse que el hecho de que la naturaleza de bien de uso público no constara expresamente en los folios de matrícula inmobiliaria hace inoponible dicha condición pues, tal como se desprende de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, unas son las limitaciones y derechos que provienen directamente de la Ley, es decir, que son impuestas por el ordenamiento y respecto de las cuales no es necesario el registro, y otras son aquellas que provienen de la voluntad privada y requieren, por lo tanto, someterse a la normatividad civil: *“la forma de probar el dominio estatal variará en*

*consideración al título, modo o procedimiento que permitió el ingreso patrimonial, porque distinta es cuando los modos operantes fueron los establecidos por el Código Civil, a cuando la causa del dominio está en alguno de los procedimientos antes identificados, incluyendo la propia ley, u otro cualquiera que ella misma prevea”<sup>54</sup>.*

17.2.6. Vale la pena insistir en que, al declararlos como bienes del Estado, el Código de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente -Decreto 2811 de 1974- propugnaba precisamente por la protección de los lechos de agua y las rondas hidráulicas en tanto que recursos hídricos y ambientales, protección que, como se vio, fue reforzada por la Constitución Política de 1991. Así pues, si se tiene en cuenta que, tal como lo consideró la Corte Constitucional<sup>55</sup> –supra párr. 16.4-, los humedales son, en términos constitucionales, áreas de especial importancia ecológica, lo cual implica consecuencias normativas que se traducen en: i) la adopción de un “*principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica*” y ii) el derecho otorgado a los individuos de “*disfrutar -pasivamente- de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe*”, no podría aceptarse como constitucionalmente compatible una interpretación de las normas que supeditara, de manera absoluta y estricta, la aplicación del Decreto 2811 de 1974 a la delimitación específica de los humedales que realizaran las autoridades competentes, pues ello equivaldría a admitir que, mientras dicha delimitación no exista o no sea definitiva, aquellos no sólo quedan en manos de los particulares sino que, eventualmente, pueden escapar a las limitaciones de uso impuestas por las normas relacionadas con el medio ambiente y el espacio público.

17.2.7. Así pues y teniendo en cuenta que, con independencia del

---

<sup>54</sup> Sala de Casación Civil, sentencia de 12 de febrero de 2001, exp. 5597, M.P. José Fernando Ramírez Gómez.

<sup>55</sup> Sentencia T-666 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

proceso de pertenencia adelantado con fundamento en la usucapión de bienes, lo cierto es que, sin lugar a dudas, estos eran de uso público y, por lo tanto, inalienables e imprescriptibles, la Sala concluye que el actor no acreditó ostentar, como le correspondía, un derecho de propiedad que hubiere sido adquirido, de manera originaria, antes de la vigencia del Decreto Ley 2811 de 1974, sobre los predios objeto de las limitaciones en las que funda las reclamaciones en este proceso, de modo que no puede afirmar que estas últimas sean una carga que no estaba en la obligación de soportar.

17.3. A lo anterior se agrega que, al margen de los derechos inscritos que el actor pudiera ostentar sobre los bienes, aquellos están sujetos a las limitaciones dispuestas por el ordenamiento que rigen con efectos erga omnes, cualquiera que sea el título con el que se pretenda detentar el bien y, en este caso, tanto la Ley 9 de 1989, como el Acuerdo n.º 6 de 1990, proferido por el Concejo de Bogotá, ya habían impuesto limitaciones sobre los predios negociados por el actor.

17.3.1. En efecto, para el momento de la compra de los lotes denominados 4, 5 y 6 San Vicente -1994 y 1995-, la Ley 9 de 1989 ya consagraba que tanto las fuentes de agua como su franja de retiro eran considerados como espacio público, razón por la cual su utilización estaba supeditada a la defensa de su integridad y al uso, goce y disfrute visual por parte de la comunidad, garantías que podían ser solicitadas por cualquier persona a través del ejercicio de acciones populares; lo mismo ocurría con el Acuerdo n.º 6 de 1990 que consagraba expresamente el carácter de uso público, no edificable, de la ronda hidráulica, normas en conocimiento de las cuales el actor debió pactar el negocio jurídico sobre los predios que, como estaba expresamente consignado en las escrituras de compraventa, colindaban sobre el pantano.

17.3.2. También es oportuno indicar que el actor no adelantó ninguna labor probatoria tendiente a demostrar la existencia de un proyecto de explotación económica sobre dichos bienes ni, mucho menos, que el mismo se haya visto truncado con posterioridad al momento en que celebró los contratos de compraventa sobre ellos.

17.3.3. En esas condiciones, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, denegatoria de las pretensiones del actor, no sin antes exhortar a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para que: i) se abstenga de declarar como de utilidad pública, con miras a adelantar procesos de enajenación voluntaria o expropiación para adquirir el derecho de propiedad, bienes de uso público en el humedal El Jaboque de Bogotá; y ii) en los casos en los que haya celebrado negocios jurídicos onerosos con el fin de hacerse a la propiedad de predios de este tipo, adelante todas las acciones correspondientes para la defensa del patrimonio público.

17.3.4. Lo anterior por cuanto, como lo consideró la Sección Tercera de esta Corporación al estudiar una acción popular interpuesta con el fin de que se ampararan *“los derechos colectivos al ambiente sano y al equilibrio ecológico en cuanto a la protección y conservación del humedal el Jaboque”*, el hecho de que la Resolución n.º 145 de 1998 haya establecido en su artículo 4º que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá debía iniciar *“el trámite de adquisición de los predios, mediante negociación directa o por expropiación, conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997”* de los predios acotados como haciendo parte del cuerpo de agua, de la ronda hidráulica y de la zona de manejo y preservación ambiental del humedal El Jaboque –supra párr. 11.9-, no quiere decir que aquélla estuviera en la obligación de celebrar contratos de compraventa sobre los mismos, sino que debía utilizar los mecanismos establecidos por la Ley con miras a proteger los bienes, si eran de uso público –como lo disponía, por ejemplo, el Acuerdo n.º 6 de 1990, supra párr. 11.1-, o los

recursos naturales, si eran del dominio privado; mecanismos que, como se explicó en la sentencia –supra párr. 16.5.2-, no se circunscribían a la compra –medida que carece de objeto cuando el predio ya es de dominio y uso público-. En palabras de la Sección<sup>56</sup>:

*La Sala precisa (...) que “la adquisición” de predios no es equivalente a “la compra”; se hace dicha precisión pues quienes impugnan la sentencia del Tribunal confunden la declaratoria de uso público que se hace respecto de un bien con el instrumento jurídico que la ley otorga para la adquisición del bien que haya sido objeto de dicha declaratoria.*

*Además, la sentencia, acorde con lo anterior, ordenó la adquisición –no la compra- de los bienes necesarios para la protección y conservación del Humedal, los cuales se entiende están conformados por la zona de manejo y preservación ambiental de aquel, la cual es bien de uso público y hace parte del espacio público.*

*(...)*

*La adquisición de esos predios se hará mediante la utilización de los instrumentos jurídicos existentes fijados por la ley para la defensa de dichos bienes y/o para la defensa de los recursos naturales si dentro de ellos existen bienes de propiedad privada, acorde a como lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto antes visto –esto es, el de 28 de octubre de 1994, cuyos apartes fueron transcritos en el párrafo 16.5.2-.*

17.3.5. Con el fin de garantizar una vigilancia especial a las actuaciones administrativas materia del exhorto, la Sala dispondrá enviar una copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación.

## **VII. Costas**

18. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

---

<sup>56</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 2001, exp. 25000-23-27-000-2001-0140-01, actor: Vladimir Torres Garzón, C.P. María Elena Giraldo Gómez. La copia auténtica de esta providencia figura en el expediente (f. 108-263 c. 2).

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

### **FALLA**

**MODIFICAR** la sentencia de 7 de septiembre de 2004, proferida por la Sala de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, dispone:

**PRIMERO. DECLARAR** probada de oficio la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** del Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA.

**SEGUNDO. EXHORTAR** a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para que: i) se abstenga de declarar como de utilidad pública, con miras a adelantar procesos de enajenación voluntaria o expropiación para adquirir el derecho de propiedad, bienes de uso público en el humedal El Jaboque de Bogotá; y ii) en los casos en los que haya celebrado negocios jurídicos onerosos con el fin de hacerse a la propiedad de predios de este tipo, adelante todas las acciones correspondientes para la defensa del patrimonio público.

**TERCERO. ENVIAR** copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para que disponga una vigilancia especial a las actuaciones administrativas de que trata el numeral anterior.

**CUARTO. DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

**QUINTO.** Sin condena en costas.

En firme este proveído, devuélvase al tribunal de origen para lo de su

cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta de la Sala

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado