

Al contestar cite este número:
Radicado DADEP No. 20181100007661



Bogotá D.C, 17-01-2018

110-OAJ

Doctora
SANDRA INES ROZO BARRAGAN
Directora Administrativa de Bienes Raíces
EMPRESA DE ACUEDUCTO DE BOGOTÁ
Av. Calle 24 No. 37 - 15
PBX. 3447000 / Ciudad

ASUNTO: Concepto jurídico respecto a la intervención de predios del Distrito Capital de Bogotá (bajo la administración del DADEP) para la construcción de parques lineales - corredores ecológicos

Referencia: 2017-400-022554-2 del 24 de noviembre de 2017 del DADEP
S-2017-232442 del 23 de noviembre de 2017 de la EAB
20173050034433 del 12 de diciembre de 2017 del DADEP

Respetada Dra. Sandra Inés:

LA CONSULTA

Mediante su escrito de la referencia, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - ESP, después de relatar algunos antecedentes y gestiones adelantadas, pretende que el DADEP constituya servidumbres a perpetuidad a favor de la Empresa respecto de aproximadamente 120 predios de propiedad del Distrito Capital de Bogotá que en la actualidad están bajo la administración del DADEP, con la finalidad de permitirle o favorecerle las intervenciones que van a realizar en desarrollo del proyecto denominado: "Construcción de Parques Lineales - Corredores Ecológicos" contemplado en el Plan de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos".

Hay que advertir que la Empresa en su consulta NO identificó a cuál clase de servidumbre específicamente se refiere (según el reconocido doctrinante colombiano, Luis Guillermo Velásquez Jaramillo¹, las servidumbres se clasifican así:

¹ Velásquez Jaramillo, Luis Guillermo, 2014, Bienes. Decimotercera edición, editorial Temis S.A., pág. 416.

- 1) por su origen *{en naturales, legales o voluntarias}*,
- 2) por su ejercicio *{en continuas o discontinuas}*,
- 3) por las señales de su existencia *{en aparentes o inaparentes}*,
- 4) por la carga del predio sirviente *{en positivas o negativas}*).

LA COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO - DADEP

El Departamento Administrativo de la Defensoría Del Espacio Público - DADEP tiene por función, entre otras, fijar las políticas en materia de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá, así mismo se encarga de asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de las funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes (con fundamento en lo previsto por el artículo 4 literales b) y c) del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá).

El DADEP, según el Acuerdo 018 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá, tiene como misión en su artículo 2º: *“contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá D.C, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria”*.

El DADEP, sin perjuicio de otras funciones, en materia de bienes inmuebles del Distrito Capital de Bogotá, con fundamento en lo previsto por el literal a) del artículo 6º del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá, se encarga de ejercer la administración, directa o indirectamente, de todos los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital. No obstante lo anterior, los inmuebles en donde funcionen las entidades del nivel central del Distrito Capital serán administrados directamente por las mismas, previa firma del acta respectiva.

Los bienes inmuebles de propiedad de las Entidades Descentralizadas del Distrito Capital de Bogotá, como por ejemplo lo es la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Bogotá - ESP² son administrados por tales entidades según sus políticas e instrumentos.

² La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - ESP, es una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, de carácter oficial, prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Se creó mediante el Acuerdo Distrital 6 de 1995 y se rige por la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de todas las normas distritales que le asignan funciones y atribuciones, incluido el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – POT de Bogotá (incorporado en la actualidad en el Decreto Distrital 190 de 2004). De acuerdo con la estructura y organización de la Administración Distrital de Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Bogotá – ESP es una entidad vinculada al Sector Hábitat, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114 del Acuerdo 257 de 2006 aprobado por el Concejo de Bogotá.



ANÁLISIS - CONCEPTO JURÍDICO

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT de Bogotá, actualmente incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004, {artículos 16, 17, 74, 75, 100, 101, 102, entre otros} establece que **los corredores ecológicos** integran la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, y son definidos como: *“zonas verdes lineales que siguen los bordes urbanos y los principales componentes de la red hídrica y la malla vial arterial como parte del manejo ambiental de las mismas y para incrementar la conexión ecológica entre los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal, desde los Cerros Orientales hasta el Área de Manejo Especial del río Bogotá y entre las áreas rurales y las urbanas”* {Art. 98}. Se clasifican en varias categorías, incluidos **los corredores ecológicos de ronda**: *“Que abarcan la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de todos aquellos cursos hídricos que no están incluidos dentro de otras categorías en la Estructura Ecológica Principal”*.

El Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” - Acuerdo 645 de 2016 aprobado por el Concejo de Bogotá {artículos 62 y 156} contempla dentro de **los Proyectos Estratégicos del Plan**, entre otros, los corredores de conexión ecológica entre los cerros orientales y el río Bogotá. Se consideran proyectos estratégicos para Bogotá D.C., aquellos que garantizan a mediano y largo plazo la prestación de servicios a la ciudadanía y que por su magnitud son de impacto positivo en la calidad de vida de sus habitantes. Dichos proyectos incluyen, entre otros, estudios, diseño, remodelación, desarrollo, construcción, ejecución, operación y/o mantenimiento de los mismos.

De acuerdo con la definición legal de “servidumbre” según los artículos 879 y 880 del Código Civil colombiano: *“servidumbre predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño”; “se llama predio sirviente el que sufre el gravamen, y predio dominante el que reporta la utilidad. Con respecto al predio dominante, la servidumbre se llama activa, y con respecto al predio sirviente, se llama pasiva”*.

Pues bien, no vemos jurídicamente viable constituir servidumbres sobre *bienes de uso público* dadas sus características o privilegios³. Estos tienen protección expresa de rango constitucional prevista en los artículos 63, 82 y 88 de la Constitución Política de 1991. Hacen parte del concepto legal del *espacio público*, definido legalmente por los artículos 5° de la Ley 9ª de 1989, 117 de la Ley 388 de 1997 y 139 de la Ley 1801 de 2016. El Código Nacional de Policía y

³ Los bienes de uso público, según el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia de 1991, tienen tres características o privilegios: 1) inalienables, 2) inembargables, e 3) imprescriptibles. La Corte Constitucional explica con suficiencia estas tres características así: 1) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc. 2) 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. 3) 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. Corte Constitucional, sentencia T-566 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero. Esta jurisprudencia ha sido reiterada en múltiples fallos de la Corte Constitucional, entre otros, en las sentencias T-572 de 1994 y T-150 de 1995.

Convivencia (Ley 1801 de 2016) en el párrafo 2º del artículo 139, los define así: “Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren.” Específicamente, en Derecho Urbanístico, estos bienes de uso público son denominados *cesiones urbanísticas* o *cesiones obligatorias*⁴).

Sin perjuicio de lo anterior, con fundamento en las normas jurídicas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT de Bogotá (actualmente incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004) y del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” - Acuerdo 645 de 2016 aprobado por el Concejo de Bogotá, esta Oficina Asesora Jurídica del DADEP conceptúa que es plenamente viable desde el punto de vista jurídico que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - ESP realice las intervenciones a que haya lugar sobre los predios de propiedad del Distrito Capital de Bogotá que en la actualidad están bajo la administración del DADEP y requieren ser intervenidos para la construcción de los parques lineales - corredores ecológicos. Para tal efecto, no es necesario suscribir contrato o servidumbre alguna.

Para el DADEP es claro que cuando la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - ESP realiza intervenciones para la construcción de los parques lineales - corredores ecológicos, está cumpliendo sus funciones, ejecutando obras o actuaciones expresamente contempladas en el POT de Bogotá {artículos 16, 17, 74, 75, 100, 101, 102, entre otros} y en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” {artículos 62 y 156}, en consecuencia, no es necesario suscribir contrato o servidumbre alguna para permitir lo expuesto, porque se trata del cumplimiento de normas imperativas previstas en el POT de Bogotá y del Plan Distrital de Desarrollo de la ciudad.

También hay que dejar claro que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - ESP, de tiempo atrás, ha realizado intervenciones para la construcción de los parques lineales - corredores ecológicos que existen en la ciudad de Bogotá (incluso sobre predios de propiedad del Distrito Capital de Bogotá que en la actualidad están bajo la administración del DADEP) y hasta donde tiene conocimiento esta Oficina Asesora Jurídica del DADEP nunca se ha suscrito contrato o servidumbre para tal efecto. Siempre se ha actuado de conformidad con las normas habilitantes del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT de Bogotá, además de las normas de los Planes de Desarrollo Distrital de la ciudad.

⁴ Las *cesiones urbanísticas* o *cesiones obligatorias* o *áreas de cesión pública obligatoria*, o también llamadas *cesiones obligatorias gratuitas*, apropiando la jurisprudencia de la Corte Constitucional proferida al respecto (Corte Constitucional, sentencias C – 295 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C – 495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell, sin perjuicio de otras), en concepto del autor Giovanni José Herrera Carrascal “corresponden a la contraprestación o carga que les corresponde asumir a los propietarios o promotores de una actuación urbanística cuando adelantan proyectos urbanísticos que han sido aprobados por las autoridades competentes y se materializa en cumplir las obligaciones específicas de entregar, dotar, escriturar y registrar tales áreas de terreno con destino a la conformación del espacio público, a título gratuito a favor del Estado, léase el municipio o distrito con jurisdicción en el territorio específico en donde se adelanta el respectivo proyecto, según las normas vigentes”. Herrera Carrascal, Giovanni José, 2017, *La Función Ecológica de la Propiedad*. Editorial Gustavo Ibáñez, pág. 105 – 106.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Comisión del Espacio Público

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de 1991, “*los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*”, en consecuencia, el DADEP se encuentra presto a colaborar a la Empresa en lo que sea menester {acorde con nuestras funciones} para que aquella cumpla sus funciones y proyectos de intervención para la construcción de los parques lineales - corredores ecológicos de la ciudad de Bogotá.

Se solicita a la Empresa de Acueducto que remita la relación específica y concreta de todos los predios de propiedad del Distrito Capital de Bogotá que en la actualidad están bajo la administración del DADEP y que requieren ser intervenidos para la construcción de los parques lineales - corredores ecológicos simplemente para efectos informativos y que tal constancia quede registrada en el archivo físico del Inventario General del Patrimonio Inmobiliario Distrital que lleva la entidad.

El presente concepto jurídico es teórico - abstracto, es decir, no autoriza la intervención concreta de algún predio de propiedad del Distrito Capital de Bogotá que en la actualidad este bajo la administración del DADEP, toda vez que esta Oficina Asesora Jurídica desconoce la realidad física / en terreno de los aproximadamente 120 predios de propiedad del Distrito que requieren ser intervenidos para la construcción de los parques lineales - corredores ecológicos de la ciudad de Bogotá.

El presente concepto jurídico no se pronuncia respecto a temas contables (normas NIF).

El presente concepto no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Por una Bogotá Mejor Para Todos,

LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

Proyectó:	Giovanni Herrera Carrascal <i>GHC</i>
Revisó y aprobó:	Luis Domingo Gómez Maldonado
Fecha	Enero 17 de 2018
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0