

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cítese este número 13002025E2021143	
	Fecha Radicado: 2025-06-20 14:11:46	
	Código de Verificación: 5f650	Folios: 7
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor:

ISAAC ALFONSO DEVIS GRANADOS

Representante del Departamento de Cundinamarca dentro del proceso Rad. 11001400306920210140800

Carrera 12 A No.77A-52

devisabogados@devisabogados.com

Bogotá, Colombia

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Servidumbre de servicios públicos en predios con afectación ambiental

Radicado No. 2025E1012272 de fecha 11 de marzo de 2025

Respetado Isaac Alfonso,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Revisados los conceptos jurídicos emitidos por esta oficina, se encontró uno relacionado con el objeto de su consulta, tramitado bajo radicado 13002024E2036960 del 20 de septiembre de 2024, en respuesta a una solicitud elevada por la Corporación Autónoma Regional De Boyacá – CORPOBOYACÁ, en la que se consultó, entre otros asuntos, los requisitos de acreditación de la constitución de una servidumbre y el registro de esta, para iniciar el trámite administrativo de aprovechamiento forestal. En esa oportunidad, se consideró lo siguiente:

“Ahora, el artículo 879 del Código Civil establece que la servidumbre es un gravamen que se impone sobre un inmueble para que este último permita el beneficio o servicio a otro inmueble cuya propiedad está en cabeza de una persona diferente.

Para el supuesto jurídico expuesto por la Corporación, tratándose de que el predio de propiedad privada cuenta con gravamen de servidumbre para la prestación del servicio público de conducción de energía eléctrica, en específico, la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, la empresa prestadora debe dar

CONCEPTO JURÍDICO

cumplimiento al ordenamiento jurídico dispuesto para ello, tal y como se consagra en el artículo 25 y siguientes de la Ley 56 de 1981.

Respecto de lo relacionado con la facultad para la imposición de este gravamen, el artículo 27 de la Ley 56 de 1981, modificado por el artículo 5 del Decreto 884 de 2017, establece que ‘corresponde al propietario del proyecto que lo haya adoptado y ordenado su ejecución, promover en calidad de demandante los procesos que sean necesarios para hacer efectivo al gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica’.

La servidumbre por tratarse de un derecho real (artículo 665 del Código Civil) que limita el derecho de dominio (artículo 879 y siguientes ibidem) obligando al propietario del inmueble a permitir a terceros realizar determinadas actividades, debe estar debidamente establecida mediante la resolución del derecho del que las ha constituido, que por regla general, es mediante escritura pública y, por tanto, también debe estar inscrita en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria.

*En esa medida, en cuanto a los requisitos que deben cumplirse en la solicitud de autorización de aprovechamiento forestal de bosque natural en propiedad privada, deberá atenderse a lo ya indicado por el Decreto 1076 de 2015, esto es, **acreditar la calidad de propietario del predio a través de escritura pública y el certificado de libertad y tradición. Por tratarse del gravamen de servidumbre pública para la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, en la solicitud debe acreditarse su constitución legal, en los términos de la Ley 56 de 1981, en concordancia con la Ley 142 de 1994***

Ténganse en cuenta que, en lo relacionado con la prestación de servicios públicos el artículo 117 de la Ley 142 de 1994 consagra que las empresas prestadoras de servicios públicos que tuviera interés en beneficiarse de una servidumbre tienen la posibilidad de solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo o promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981.

Así mismo, se indica de manera general que, el procedimiento que se debe seguir para el desarrollo proyectos de transmisión de energía eléctrica con el fin de ser beneficiario de la servidumbre legal de energía es el establecido en la Ley 56 de 1981 y el Decreto 1073 de 2015, con la correspondiente indemnización al propietario o poseedor del predio sobre el cual se inscribirá el gravamen.

Finalmente, es importante resaltar que, para el caso específico de transporte y/o transmisión de energía, un aspecto fundamental es el deber del propietario de una instalación eléctrica de respetar las distancias mínimas de seguridad y las franjas de servidumbre conforme lo regula el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas RETIE¹, especialmente en su título 4 “ESPACIOS PARA MONTAJE DE EQUIPOS Y DISTANCIAS MÍNIMAS DE SEGURIDAD, PARA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA”, título 10 “DISTANCIAS DE SEGURIDAD” y 19 “REQUISITOS GENERALES DE LAS LINEAS DE TRANSMISIÓN, lo que lleva a concluir que es fundamental el

¹ Mediante la Resolución 90708 del 30 de agosto de 2013, publicada en el Diario Oficial No. 48.904 del 5 de septiembre de 2013, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE. El objeto fundamental de este Reglamento es establecer las medidas tendientes a garantizar la seguridad de las personas, de la vida tanto animal como vegetal y la preservación del medio ambiente previniendo, minimizando o eliminando los riesgos de origen eléctrico. Sin perjuicio del cumplimiento de las reglamentaciones civiles, mecánicas y fabricación de equipos. Este reglamento fue actualmente modificado mediante Resolución 40117 de 2024.

CONCEPTO JURÍDICO

cumplimiento de las disposiciones legales que regulan las servidumbres, sin que sea dado considerarlas como un aspecto aislado de la operación integral de este servicio público incluyendo con ello las actividades de mantenimiento de la infraestructura que involucraría un aprovechamiento forestal.”

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

- **Ley 84 de 1973 – Código Civil de Colombia**

“**Artículo 879.** Servidumbre predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño.”

- **Ley 56 de 1981 “Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras”.**

*“(…) **Artículo 25.-** La servidumbre pública de conducción de energía eléctrica establecida por el artículo 18 de la Ley 126 de 1938, supone para las entidades públicas que tienen a su cargo la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, la facultad de pasar por los predios afectados, por vía aérea subterránea o superficial, las líneas de transmisión y distribución del fluido eléctrico, ocupar las zonas objeto de la servidumbre, transitar por los mismos, adelantar las obras, ejercer la vigilancia, conservación y mantenimiento y emplear los demás medios necesarios para su ejercicio.*

(...)

***Artículo 27.-** Corresponde a la entidad de derecho público que haya adoptado el respectivo proyecto y ordenado su ejecución, promover en calidad de demandante los procesos que sean necesarios para hacer efectivo el gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica (...).”*

- **Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.**

“CAPITULO III. DE LAS EXPROPIACIONES Y SERVIDUMBRES

***Artículo 56. Declaratoria de utilidad pública e interés social para la prestación de servicios públicos.** Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas. Con ambos propósitos podrán expropiarse bienes inmuebles.*

***Artículo 57. Facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales y remover obstáculos.** Cuando sea necesario para prestar los servicios públicos, las empresas podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las*

CONCEPTO JURÍDICO

actividades necesarias para prestar el servicio. El propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione.

Las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica y gas combustible, conducciones de acueducto, alcantarillado y redes telefónicas, podrán atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. La empresa interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quien debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar.

(...)

Artículo 117. La adquisición de la servidumbre. *La empresa de servicios públicos que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre, para cumplir su objeto, podrá solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo, o promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981.*

Artículo 118. Entidad con facultades para imponer la servidumbre. *Tienen facultades para imponer la servidumbre por acto administrativo las entidades territoriales y la Nación, cuando tengan competencia para prestar el servicio público respectivo, y las comisiones de regulación”.*

III. ASUNTO A TRATAR:

El peticionario realizó la consulta en los siguientes términos:

“Se me informe, ¿Cuáles son los requisitos para la imposición de una servidumbre de servicios públicos en el caso en el que se quiera imponer la misma sobre bienes inmuebles sometidos a reserva ambiental?”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Para dar una respuesta a su consulta, es preciso diferenciar dos supuestos que aparecen interrelacionados en su pregunta, pero que obedecen a regímenes jurídicos distintos. Así las cosas, es preciso diferenciar, por un lado, los requisitos para la imposición de una servidumbre de servicios públicos y, por el otro, los condicionamientos que puede generar una determinada categoría de protección ambiental sobre el desarrollo de un proyecto, obra o actividad orientada a la prestación de servicios públicos.

El primer supuesto, referido a los requisitos para la imposición de una servidumbre, es una cuestión jurídica propia del derecho civil y del régimen de propiedad. De acuerdo con la definición del Código Civil la servidumbre “es *un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño*”. Medina Pabón (2015) recompone dicha definición a la luz de nuestro sistema jurídico que sólo reconoce relaciones jurídicas entre sujetos de derecho, para afirmar que la servidumbre “es *el derecho real que tiene el dueño de un inmueble de obtener alguna ventaja del inmueble de propiedad de otro, a efecto de mejorar las condiciones de utilización de su propio inmueble o, visto desde la perspectiva contraria, es la carga o gravamen que tiene el titular de un predio*

CONCEPTO JURÍDICO

de permitir que un titular de otro predio obtenga un beneficio para el mejor disfrute de su inmueble, en determinadas circunstancias y con un limitado alcance”².

A las servidumbres del derecho privado, que involucran dos bienes de naturaleza privada; un predio dominante que obtiene el beneficio y un predio sirviente que lo presta, se han adicionado las denominadas servidumbres administrativas que no suponen la existencia de un predio dominante y que están fundamentadas en el interés público. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha caracterizado dicha distinción en los siguientes términos:

“a. La servidumbre administrativa se fundamenta en el interés público; la privada en el interés particular. b. La servidumbre administrativa no presupone un predio dominante, la privada sí lo presupone. c. La servidumbre administrativa está fuera del comercio; la privada no necesariamente lo está, como ocurre con las que no tiene el carácter de legales o derivadas de la ley. d. La servidumbre administrativa puede ser activa, es decir consistir en una obligación de hacer a cargo del dueño del predio sobre el que esté constituida; la privada implica obligaciones de no hacer o de dejar a hacer en favor del titular de la servidumbre, pero nunca obligaciones positivas o activas a cargo del que sufre la servidumbre. e. La servidumbre administrativa tiene su origen en la ley y se impone por acto administrativo; la privada, aunque puede tener origen en la ley, no se impone mediante acto administrativo sino mediante negocio jurídico o decisión judicial”³

De acuerdo con la cita, la ley ha dispuesto servidumbres administrativas fundadas en el interés público, entre ellas, las relacionadas con servicios públicos. A partir de lo dispuesto la Ley 142 de 1994, en armonía con la Ley 56 de 1981, la ejecución de obras para la prestación de servicios públicos fue declarada de utilidad pública e interés social (L.142/94, art. 56) y se creó una facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales y remover obstáculos cuando sea necesario para la prestación del servicio público, en razón de lo cual las empresas *“podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para prestar el servicio”* (L.142/94, art. 57).

El artículo 117 de la Ley 142 de 1994 establece **el procedimiento y los requisitos** para la adquisición de la servidumbre, indicando que la empresa de servicios públicos que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre podrá solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo o promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981. Esta ley, a su vez, en su artículo 25 contempla una servidumbre pública de conducción de energía eléctrica y, en su artículo 27, indica que *“Corresponde a la entidad de derecho público que haya adoptado el respectivo proyecto y ordenado su ejecución, promover en calidad de demandante los procesos que sean necesarios para hacer efectivo el gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica”*.

De esta forma, se observa que la imposición de una servidumbre para la prestación de servicios públicos domiciliarios está habilitada por la ley como una tipología de servidumbre administrativa, y debe seguir los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 142 de 1994, en armonía con lo dispuesto en la Ley 56 de 1981.

² Medina Pabón, Juan Enrique. “Derecho civil. Bienes. Derechos reales”, Editorial Universidad de Rosario, Colombia, 2015. Pág. 579.

³ Consejo de Estado, Sentencia de septiembre de 1985.

CONCEPTO JURÍDICO

Ahora bien, el segundo supuesto, referido a las restricciones o prohibiciones que puede generar una determinada categoría de protección ambiental, debe analizarse en relación con el desarrollo del proyecto, obra o actividad orientada a la prestación de servicios públicos, mas no en relación con la imposición de la servidumbre, como se entra a detallar.

El peticionario formula su consulta en términos de los “bienes inmuebles sometidos a reserva ambiental”. Al respecto, se tiene que la categoría de “reserva ambiental” no existe dentro de nuestro ordenamiento jurídico ambiental, de manera que esta denominación puede hacer alusión a las categorías de áreas protegidas del SINAP determinadas en el artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015, a los suelos de protección establecidos en los instrumentos de planificación territorial de que trata la Ley 388 de 1997, a los ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ecológica establecidas por la ley, o a otras figuras de protección o estrategias de conservación *in situ* de las que trata el artículo 2.2.2.1.3.1 del Decreto 1076 de 2015, entre las que figuran las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, las distinciones internacionales (humedales Ramsar y AICAS), entre otras.

Cada una de las categorías, figuras o estrategias de protección de áreas o porciones del territorio nacional, cuentan con un marco normativo específico que establece el régimen de usos correspondiente o disponen un instrumento de plan de manejo ambiental, en donde se determinan las actividades permitidas y las limitaciones del área específica para el desarrollo de determinadas actividades. Así, por ejemplo, en las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con los artículos 2.2.2.1.7.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015, sólo están permitidas las actividades de conservación, recuperación, control, investigación, educación, recreación y cultura, mientras que los páramos, erigidos como ecosistemas estratégicos por la Ley 1930 de 2018, tienen un régimen particular de prohibiciones establecido en su artículo 5.

Visto lo anterior, el desarrollo de un proyecto, obra o actividad para la prestación de un servicio público debe considerar las determinantes ambientales del área que se pretende intervenir, a efectos de establecer que las actividades proyectadas sean compatibles con el régimen de usos para la categoría de manejo respectiva, así como determinar la necesidad de adelantar los trámites ante la autoridad ambiental competente para obtener los permisos, concesiones, autorizaciones o licencias ambientales pertinentes a efectos del desarrollo del proyecto.

V. CONCLUSIONES

Conforme a los antecedentes y consideraciones jurídicas esbozados, resulta pertinente diferenciar dos supuestos que aparecen interrelacionados en la consulta formulada, pero que obedecen a regímenes jurídicos distintos.

Por un lado, se tiene que la imposición de una servidumbre para la prestación de servicios públicos domiciliarios está habilitada por la ley como una tipología de servidumbre administrativa, y debe seguir los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 142 de 1994, en armonía con lo dispuesto en la Ley 56 de 1981.

Por otro lado, los proyectos, obras o actividades adelantados para la prestación de un servicio público debe considerar las determinantes ambientales del área que se pretende intervenir, a efectos de establecer que las actividades proyectadas sean compatibles con los regímenes de usos para las categoría de manejo involucradas, así como determinar la necesidad de adelantar los trámites ante la autoridad ambiental competente para obtener los permisos, concesiones, autorizaciones o licencias ambientales pertinentes a efectos del desarrollo del proyecto. Para ello, es importante que el peticionario precise el tipo de área protegida, ecosistema estratégico,



CONCEPTO JURÍDICO

suelo de protección u otras estrategias de conservación in situ involucrada en la obra de interés público, toda vez que la categoría de “reserva ambiental” no existe dentro de nuestro ordenamiento jurídico ambiental

Así las cosas, la compatibilidad entre una proyecto u obra para la prestación de un servicio público y el régimen de usos de un bien sometido a una afectación ambiental debe ser analizada en función de la viabilidad general del proyecto y de la procedibilidad del trámite de permisos, concesiones, autorizaciones o licencias ambientales ante la autoridad competente, y no como un requisito para la imposición de una servidumbre administrativa, toda vez que este asunto compete a las limitaciones legales que se pueden ejercer sobre el derecho a la propiedad con fundamento en el interés público.

El presente concepto se expide a solicitud de ISAAC ALFONSO DEVIS GRANADOS y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: **David Uribe Laverde – Abogado contratista OAJ**

Revisó: **Myriam Amparo Andrade Hernández – Asesora OAJ Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad**