



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20141300002423

FECHA: 2014-07-31

PARA: **EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
Atn. GUILLERMO SANTOS
Coordinador Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental

DE: **JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA**

ASUNTO: **CONCEPTO JURIDICO** – Concesión de aguas al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales frente a los requisitos del artículo 55 del Decreto 1541 de 1978.

FUENTES FORMALES: Ley 200 de 1936, Código Civil, Ley 2ª de 1959, Ley 160 de 1994, Decreto 2664 de 1994, Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978, Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto 622 de 1977, Decreto 1594 de 1984, Ley 99 de 1993, Decreto 2372 de 2010. Decreto Ley 3572 de 2011. Concepto Jurídico No 2013130006011 del 21 de enero de 2013.

Estimada Carolina y Guillermo,

Conforme a lo reglado por el Decreto No 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función administrativa, siendo por ello competente para responder la inquietud presentada por usted mediante memorando No 20132300060433, en el sentido de dar claridad a la siguiente inquietud:

“1.Como proceder frente a solicitud de concesiones de agua por parte de ocupantes legales que cuenten con justo título”.

Esta Oficina se permite realizar el análisis de su solicitud, de acuerdo con lo expuesto esta oficina plantea los siguientes problemas jurídicos que serán objeto de estudio, en los siguientes términos:

¿Es apropiado referirse a ocupantes legales con justo título al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia?

Si bien el término *“ocupante legal con justo título”* se ha venido utilizado en Parques Nacionales Naturales; inicialmente desde la construcción de las políticas de restauración ecológica, como los inicios de la formulación de la política de uso ocupación y tenencia, atendiendo a la importancia de esta temática y a fin de encontrar una solución se ha venido adelantando su evaluación para poder darles la denominación jurídica y social correcta, es



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

así como se ha llegado en la actualidad a concluir que no se presenta esta calidad como la exponen, la condición a la que se puede hacer referencia es la de “ocupante” como, la persona que habita y se encuentra explotando un terreno baldío al interior de un área del Sistema, en algunos casos, estos ocupantes pueden ostentar la categoría de beneficiarios de programas de reforma agraria en los términos que establece la Ley 160 de 1994.¹, sin ser esta característica la que otorgue la mencionada condición, dicho en otros términos, no todos los sujetos de reforma agraria son ocupantes.

Igualmente sucede con el término de “poseedor” el cual es utilizado en el Decreto 1541 de 1978, pero que en la realidad jurídica que se suscita al interior de las áreas protegidas de Parques Nacionales, no es pertinente abordarlo en cuanto a que el poseedor siempre va querer adquirir como propio² el inmueble en el cual está ejerciendo actos de señor y dueño.

Conforme a esto, es importante aclarar que sobre los poseedores no puede operar la prescripción por disposición expresa del Código de Procedimiento Civil, luego entonces aquel que pretenda ejecutar actos posesorios no tendrá la calidad de poseedor en predios pertenecientes a áreas protegidas, debido a la imposibilidad de adquirir por prescripción bienes al interior de las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Aunado a lo anterior, es pertinente aclarar que la condición de ocupante resulta relevante desde el punto de vista que pretenden obtener la adjudicación de los terrenos baldíos,³ indispensable para convertirse en propietario, al punto que mientras no medie título de transferencia expedido por el Estado, el ocupante únicamente tendrá una mera expectativa respecto de la adjudicación, más no un derecho adquirido, inclusive si ha cumplido todos los requisitos para convertirse en propietario. El artículo 3° del Decreto 2664 de 1994 señaló que la ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio y aclaró además que quienes ocupen baldíos no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil.

Como se expuso el término de “*ocupante legal con justo título*”, no corresponde a ninguna de las denominaciones que se maneja en la actualidad para referirse a las personas que se encuentran al interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las denominaciones ahora son lo de propietario, mejoratario, ocupantes, tenedores, miembros de comunidades indígenas y miembros de comunidad afro.

¿Cómo procede Parques Nacionales Naturales respecto a la solicitud de concesión de aguas respecto a lo dispuesto en el decreto que regula la materia?

A fin de abordar el problema jurídico planteado se hace necesario iniciar haciendo referencia a la normativa, las finalidades, objetivos y competencia del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de la Concesión de Aguas. Es así que mediante la Ley 2ª de 1959 “*sobre economía forestal de la nación y conservación de los recursos naturales renovables*”, se definieron las bases iniciales para crear Parques Nacionales en Colombia, con el objeto de conservar la flora y la fauna nacionales; y se facultó al Gobierno Nacional para que, por medio de decreto

¹ Artículo 24 ley 160 de 1994

² Artículo 63 Constitución Nacional, 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

³ Artículo 65 de la Ley 160 de 1994 - la propiedad de éstos sólo podrá adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, siempre que se cumplan los requisitos legales previstos, entre otros, que se haya ocupado previamente tierras con aptitud agropecuaria y que la explotación respete las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia de Ciencias Exactas y Físicas, se delimitara y reservara de manera especial, zonas del país en sus distintos pisos térmicos.

Luego el Decreto 2811 de 1974 - Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente-, define el Sistema de Parques Nacionales Naturales como el “conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran”.⁴ Así mismo establece entre las finalidades del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la de conservar valores sobresalientes de fauna y flora, paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo, fundado en una planeación integral, con principios ecológicos; y evitar su deterioro por la alteración de los sistemas culturales de conocimiento y manejo asociados con ellos, contribuyendo a la preservación del patrimonio de la humanidad.

En el mismo sentido el Decreto 622 de 1977, reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1974, contiene los reglamentos generales aplicables al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que debido a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la nación, son reservadas y declaradas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El referido decreto, consagra que el manejo y administración del Sistema implica regular en forma técnica, el manejo y uso de los Parques Nacionales Naturales⁵, así mismo, establece que las actividades permitidas en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, solamente se podrán desarrollar siempre y cuando no causen alteraciones significativas al ambiente natural.⁶

En el mismo sentido el Decreto 2372 de 2010, consagra que en las distintas áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se pueden realizar las actividades permitidas en ellas, de conformidad con los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables regulados en el Decreto Ley 2811 de 1974, sus reglamentos y con las disposiciones del referido decreto, o las normas que los sustituyan o modifiquen.⁷, y remite a la autoridad ambiental competente otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones para esos efectos, y las demás actuaciones para tales fines.

Ahora bien, en lo referente al aprovechamiento del recurso hídrico, mediante el Decreto Ley 2811 de 1974 - Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se cuenta con la base legal en materia de regulación de los recursos naturales y del medio ambiente vigente en el país; que reglamenta el manejo de los recursos naturales renovables, tales como: la atmósfera, la tierra, el suelo, el agua, atmósfera, la tierra, recursos biológicos del agua, entre otros.

De igual manera, el título II, refiere a los modos de adquirir el derecho al uso de las aguas, consagrando en principio que el mismo se hará por ministerio de la Ley⁸ siempre y cuando no se establezcan derivaciones, no se

⁴ Artículo 327 Decreto 2811 de 1074

⁵ Artículo 13 Decreto 622 de 1977

⁶ Artículo 23 Decreto 622 de 1977

⁷ Artículo 36. Modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este

⁸ Artículo 86 Decreto 2811 de 1974.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

empleen maquinarias o aparatos, no se desvíe el curso de agua, ni se alteren o contaminen las mismas de acuerdo con las normas sanitarias que regulen la materia y las de protección de los recursos naturales renovables, así mismo se contempla que podrá hacerse uso del recurso por medio de la concesión, permiso y por asociación.

Luego con el Decreto 1541 de 1978, se reglamentan las normas relacionadas con el recurso de aguas en todos sus estados y fija aspectos tales como el dominio, reglamentación, restricciones, conservación y demás relacionados con este recurso, contemplando el trámite de concesión de aguas, que podría definirse como el procedimiento mediante el cual la autoridad ambiental autoriza a toda persona natural o jurídica, pública o privada, el uso y aprovechamiento óptimo del recurso hídrico, a fin de que se haga una utilización eficiente del mismo, que permita su preservación para lo cual se deberá tener en cuenta las condiciones técnicas de disponibilidad, demanda y propósito del recurso.

Así mismo dispone los fines⁹, procedimiento y demás disposiciones para realizar el trámite de concesión de aguas¹⁰. En tal sentido, contempla que los solicitantes que deseen aprovechar aguas para usos diferentes de aquellos que se ejercen por ministerio de la ley requieren concesión.

Conforme lo anterior el artículo 55 enumera los documentos que se debe allegar con la solicitud:

“(…)

- a. *Los documentos que acrediten la personería del solicitante.*
- b. *Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor, y*
- c. *Certificado actualizado del Registrador de Instrumentos Públicos y Privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba adecuada de la posesión o tenencia.”*

Frente a los documentos que debe allegar el solicitante de una concesión de aguas ya referidos, es preciso aclarar que estos corresponden a aquellos que buscan es identificar tanto al peticionario (beneficiario del uso del recurso), como la del bien a efectos de establecer la relación jurídica (usuario – autoridad ambiental); una vez establecida esta relación, la Autoridad Ambiental podrá señalar los usos y las condiciones sobre las cuales se otorgara la concesión de aguas solicitada.

Es oportuno precisar que, la solicitud de dichos documentos por parte de la autoridad ambiental no busca al solicitante el reconocimiento de la propiedad, posesión o tenencia al interior de un Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, toda vez, que la finalidad del permiso de concesión de aguas es otorgar el uso del recurso hídrico; mas no clarificar, determinar o precisar la calidad jurídica con que actúa el solicitante.

De acuerdo con lo anterior, los documentos referidos en el artículo 55 del Decreto 1541 de 1978 corresponden a identificar, de una parte el predio, del cual se realiza el aprovechamiento del recurso y de otra cotejar la identificación del solicitante, beneficiario del trámite a efectos de la imposición de derechos y obligaciones en relación al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

⁹ Artículo 36 Decreto 1541 de 1974

¹⁰ Artículo 54 Decreto 1541 de 1974.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

En este orden de ideas, téngase en cuenta que la calidad jurídica del solicitante, entendido este como beneficiario de aprovechamiento del recurso hídrico, no puede entenderse para los efectos del permiso de concesiones de aguas en el sentido de la acreditación a la luz de las normas agrarias de las condiciones jurídicas de propietario, poseedor o tenedor, por cuanto este trámite ambiental lo que busca es regular el uso del recurso más no la plena y cabal determinación de las calidades de propietarios, poseedores o tenedores, tal cómo se explicó en el primer acápite de este concepto, teniendo en cuenta que al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales la figura jurídica de poseedor no se podría legalizar, como quiera que las prerrogativas de inalienabilidad, imprescriptibilidad, y inembargabilidad de plano elimina la posibilidad de adquirir derechos de dominio por el simple paso del tiempo.

En este sentido, por existir en el ordenamiento jurídico procedimientos especiales y específicos que si tienen como finalidad la comprobación y verificación de la calidad que se alega como habitante de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, esto es las ofertas de compra y venta de predios, al igual que los procesos agrarios de clarificación de la propiedad cuya competencia está a cargo del INCODER.

Así las cosas en el trámite del permiso de concesión de aguas, Parques Nacionales Naturales actúa en su calidad de Autoridad Ambiental encargada de la función de administrar, y en este sentido regular, el uso y aprovechamiento del recurso hídrico con el objetivo de conservar las áreas propias atendiendo las condiciones de manejo establecidos para su mantenimiento, lo cual no supone y en cumplimiento a dicha finalidad debe adelantarse acciones que corroboren la calidad de propietario, poseedor o tenedor.

De otra parte, el mencionado Decreto en el título VI artículos 125 y s.s., contempla las disposiciones referentes a la constitución de servidumbre, utilidad, requisitos competencia, y armonía con lo establecido por artículo 919 del Código Civil; al respecto y como ya se expuso el Decreto 1541 de 1978, busca que con la concesión de aguas se otorgue permiso para hacer uso y aprovechamiento óptimo del recurso hídrico, teniendo en cuenta las condiciones técnicas de disponibilidad, demanda y propósito del recurso, buscando regular el acceso al mismo, para lo cual contempla además de esos supuestos técnicos otros de orden procedimental.

Ahora bien, en caso de que el punto de captación se encuentre en predio diferente al del solicitante, así como las obras de conducción, deberá además del trámite de concesión de aguas adelantarse el procedimiento administrativo o judicial de que trata el artículo 125 y ss., del Decreto 1541 de 1978, en concordancia con lo señalado en el artículo 919 del Código Civil frente a la imposición de la servidumbre de acueducto respectiva.

Como ya se expuso Parques Nacionales Naturales es la autoridad ambiental encargada tanto de la administración de las Áreas del Sistema, como de la disposición del uso del recurso hídrico existente en ellas; en armonía con lo contemplado en el Decreto 1541 de 1978, entendiendo la relación jurídica entre la Autoridad Ambiental – Usuario y contemplando que el aprovechamiento del mismo puede llevar consigo implícito el requisito de servidumbre. Teniendo en cuenta las condiciones de especial protección de estas Áreas, al adelantar el trámite de concesión de aguas este se debe enmarcar en un análisis técnico, que contemple las finalidades, usos y objetivos que persigue el Sistema de Parques Nacionales¹¹, y del instrumento de planeación del Área en donde se pretende hacer el aprovechamiento del recurso. Más aun cuando las actividades sólo podrán ser realizadas siempre y cuando no causen alteraciones significativas al ambiente natural, tal como lo establece el artículo 23

¹¹

Artículo 328 Decreto Ley 2811 de 1974 y Artículo 3 Decreto 622 de 1977



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

del Decreto 622 de 1977, sobre el particular se reitera lo expuesto en el Concepto emitido por esa Oficina mediante memorando 20131300006011 del 21-01-2013.

En consecuencia con lo expuesto se concluye lo siguiente:

El término “*ocupante legal con justo título*”, en la actualidad no se presenta figurativamente en Parques Nacionales Naturales de Colombia; la condición a la que se puede hacer referencia es a la de “ocupante” como, la persona que habita y se encuentra explotando un terreno baldío al interior de un área del Sistema y que en el marco de la políticas de la Entidad se encuentra en proceso de evaluación del tratamiento especial que se adelanta en los procesos de saneamiento de los Parques Nacionales Naturales.

Un habitante de un área protegida que se autodenomine “poseedor” en predio que acredita propiedad privada conforme a las leyes agrarias dentro de un área protegida, puede ser sujeto de autorización de concesión de aguas en cuanto a que éste debe demostrar que tiene una necesidad del recurso en dicha área de interés.

La finalidad del permiso de concesión de aguas busca que la autoridad ambiental autorice el uso y aprovechamiento óptimo del recurso hídrico, para que se haga una utilización eficiente del mismo, que permita su preservación para lo cual se deberá tener en cuenta las condiciones técnicas de disponibilidad, demanda y propósito del recurso, es así, que la relación jurídica que se establece es entre la autoridad ambiental y el usuario, es referente al recurso, más no es una relación que se fundamente en la naturaleza de la calidad del solicitante.

Los documentos que debe allegar el solicitante par el trámite de una concesión de aguas, contemplado en el Decreto 1541 de 1978, corresponden a aquellos que permitan identificar al peticionario (usuario), en calidad de beneficiario del permiso, objeto del aprovechamiento; es oportuno precisar que, la solicitud de dichos documentos por parte de la autoridad ambiental no genera al solicitante el reconocimiento de la propiedad, posesión o tenencia al interior de un Área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para lo cual, se considera adecuado que en la parte resolutive del acto administrativo que otorgue el permiso de concesión de aguas, se haga referencia clara de esta precisión.

Atendiendo a que el Sistema de Parques Nacionales Naturales tiene la calidad especial de protección, y que cuenta con un régimen de usos restrictivo establecido por la norma, el tramite permisivo deberá contemplar un estudio riguroso de las condiciones del uso recurso, que debe ser consecuente con las actividades permitidas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales y la zonificación del Área Protegida.

Cordialmente,

TRAMITADO VIA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: Claudia Sofía Urueña Salazar y Rubén Darío Briñez Sabogal. Abogados OAJ

Proyecto. **BNINEND**