



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**20141300002443**

**FECHA: 2014-07-31**

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

**DE:** **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO: Concepto USOS DE AGUA SUSCEPTIBLE DE CONCESIÓN AL INTERIOR DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES**

**Descriptor:** Concesiones de agua/ usos susceptibles de concesión de agua al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales/ plan de manejo/ zonificación/actividades permitidas al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales/vertimientos al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales/permisos/

**Fuentes Formales: Normativa.** Ley 2 de 1959/ Decreto- Ley 2811 de 1974 Decreto 622 de 1977/Decreto – Ley 3572 de 2011/ Decreto 1541 de 1978/Conceptos Jurídicos No. 097 del 08 de junio de 2012, 20131300006011 del 21 de enero de 2013 y 20131300057183 del 20 de agosto de 2013.

Estimados Carolina y Guillermo:

Conforme a lo reglado por el Decreto 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 solicitud de aclaración del concepto 20131300006011 presentada a su dependencia por la Dirección Territorial Andes Occidentales



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

20136030000073 y trasladada a esta oficina a través de memorando N° 20142300000473, la cual procedemos a transcribir:

*"El segundo de los memorando no es claro al responder la pregunta elaborada por la DTAO frente a los usos de agua concesionables. En él, se formulan varias preguntas a la oficina jurídica; la respuesta a la primera de ellas establece que la concesión estaría sujeta a la ubicación en la zonificación, pero al responder la tercera pregunta, comienza aclarando que "el marco normativo que rige el sistema de parques Nacionales Naturales de Colombia no brinda viabilidad jurídica para otorgar concesiones de agua para la generación de energía, distinguiendo en el supuesto de que las obras hidroeléctricas se desarrollen fuera del área Protegida".*

**Con base en lo anterior, solicitamos muy comedidamente nos aclare el lineamiento frente los usos susceptibles de concesión en los Parques Nacionales.**

**Finalmente, solicitamos lineamientos frente al otorgamiento de permisos de vertimiento, en el caso en que sea posible entregar la concesión para aprovechamiento al interior del PNN.**"

### Respuesta.

Previo a responder lo solicitado a través de memorando, se debe realizar la siguiente precisión:

El concepto objeto de aclaración, se estructuró con base en las siguientes preguntas elevadas:

1. *¿Puede Parques Nacionales Naturales otorgar concesión de aguas superficiales para la generación de energía?*
2. *¿Deben ser traspasadas por competencias las concesiones de agua otorgadas por la CVC a Parques Nacionales Naturales? ¿Cuál sería el procedimiento para su traspaso?*
3. *¿En el supuesto de que Parques Nacionales Naturales otorgue concesión de aguas superficiales para la generación de energía a favor de la Empresa Generadora de Energía del Pacífico, que cobros deben realizarse al concesionario?*

A efectos de responder la primera pregunta, esta oficina realizó el análisis de la normatividad que regula lo relativo al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al uso del agua, **concluyendo así**, que existía imposibilidad constitucional de desarrollar al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales proyectos distintos a las actividades permitidas que van dirigidas al cumplimiento de las finalidades que le son propias y en consecuencia que no era posible otorgar concesión de aguas superficiales para la generación de energía eléctrica al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Partiendo de lo concluido en la respuesta a la pregunta 1 se abordó la pregunta 3 y aquí es importante señalar que no existe la contradicción que se desprende de la solicitud de concepto. Es de aclarar que la afirmación frente a que la concesión estaría sujeta a la zonificación del área, hace parte de las consideraciones expuestas en el análisis normativo y esta no desvía ni contradice la respuesta sino que por el contrario resulta ser complementaria a la misma.

Por otro lado se resalta que el concepto jurídico expedido por esta oficina es claro en responder la pregunta planteada **ya que la misma se dirigía específicamente al otorgamiento de concesiones de agua superficiales para generación de energía.**

Ahora bien y teniendo en cuenta que en el requerimiento de aclaración se solicita se brinde; línea jurídica frente a **los usos susceptibles de concesiones**, es decir, no solamente lo relacionado con concesiones de agua superficiales para la generación de energía, **sino los demás usos establecidos en el Artículo 36 del Decreto 1541 de 1978**, se estima entonces que más que una aclaración lo que se requiere por parte de la Dirección Territorial es que se responda una pregunta que no fue elevada en su momento y que procederemos a abordarla en el presente concepto.

De conformidad con lo anterior, procedemos a referirnos frente al lineamiento solicitado.

### **USOS DE AGUA SUSCEPTIBLES DE CONCESIÓN**

Para analizar los usos de agua susceptibles de concesión al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales se debe partir de las siguientes premisas, las cuales fueron consignadas en los conceptos jurídicos<sup>1</sup> que ya han sido expedidos por esta oficina en relación con este tema:

*La primera que “para abordar el análisis de la normatividad que regula el uso del agua, es indispensable atender a las finalidades y objetivos<sup>2</sup> que persigue el Sistema de Parques Nacionales, que enmarca en todo caso las competencias atribuidas a la autoridad ambiental, y delimita el actuar tanto de los particulares como las entidades públicas.”*

*La segunda que “las concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se deben otorgar conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley<sup>3</sup>”.*

La tercera que “las actividades permitidas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, tales como la conservación, investigación, educación, recreación cultural, recuperación y control<sup>4</sup> son objeto de

<sup>1</sup> Ver concepto jurídico No. 097 del 08 de junio de 2012 y 20131300006011 del 21 de enero de 2013.

<sup>2</sup> Artículo 328 Decreto Ley 2811 de 1974 y Artículo 3 Decreto 622 de 1977

<sup>3</sup> Artículo 2 Decreto Ley 3572 de 2011 en concordancia con artículo 332 del Código de Recursos Naturales Renovables.

<sup>4</sup> Artículos 331 y 332 del Código de Recursos Naturales Renovables. Decreto 2811 de 1974.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

regulación técnica para el manejo y uso de cada una de las áreas que lo conforman”, esto a través del Plan de Manejo del área de que se trate.

Ahora bien, en los conceptos jurídicos expedidos previamente, se había citado la normatividad que regula el uso de este recurso (agua), destacándose que legalmente se encuentra contemplado que en principio podrá hacerse uso de este recurso por ministerio de la ley siempre que no se establezcan derivaciones, no se empleen maquina o aparato, no se desvíe el curso del agua, ni se alteren o contaminen las aguas. De igual forma que podría hacerse uso de este recurso a través de concesiones, permisos y por asociación.

Respecto a las concesiones de uso de agua, tema objeto de este concepto, el Artículo 36 del Decreto 1541 de 1978 señala taxativamente que las siguientes finalidades requieren concesión:

1. Abastecimiento en los casos que requiera derivación;
2. Riego y silvicultura;
3. Abastecimiento de abrevaderos cuando se requiera de derivación;
4. uso industrial;
5. Generación térmica o nuclear de electricidad;
6. Explotación minera y tratamiento de minerales;
7. Explotación petrolera;
8. Inyección para generación geotérmica;
9. Generación hidroeléctrica;
10. Generación cinética directa;
11. Flotación de madera;
12. Transporte de minerales y sustancias tóxicas;
13. Agricultura y pesca;
14. Recreación y deportes;
15. Usos medicinales, y
16. Otros usos similares

Es de señalar que de la lectura de lo transcrito, algunas de las finalidades (por ejemplo, uso industrial; Generación térmica o nuclear de electricidad; Explotación minera y tratamiento de minerales; Explotación petrolera; Inyección para generación geotérmica; Generación hidroeléctrica; Generación cinética directa; Flotación de madera; Transporte de minerales y sustancias tóxicas) no se encuentran dentro de las actividades permitidas al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en ese sentido se excluyen automáticamente de ser concesionadas.

Adicionalmente deberá tenerse en cuenta que normas tales como la Ley 2 de 1959 (Artículo 13), Decreto – Ley 2811 de 1974 (Artículo 336) y Decreto 622 de 1977 (Artículos 30 y 31) establecen taxativamente las actividades que se encuentran prohibidas al interior del Sistema de Parques



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Nacionales Naturales y el análisis del otorgamiento o la negación de la concesión debe responder a lo señalado en estos preceptos.

Otras por el contrario, si bien pueden encontrarse dentro de las actividades permitidas (Recreación y deportes; Usos medicinales) requieren de valoración técnica de conformidad con los instrumentos de regulación de uso y manejo de áreas protegidas, en donde se indique las razones técnicas y de utilidad pública que comportan la conservación y que harían posible la negación o la procedencia de la concesión.

En consideración con lo anterior, mal haría esta oficina en establecer cuales usos pueden ser concesionales y cuáles no, por cuanto la determinación de la procedencia de este trámite si bien implica un análisis jurídico en el marco de los presupuestos señalados normativamente en cuanto a las actividades permitidas y prohibidas al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, depende exclusivamente de un análisis técnico y en este sentido será el Plan de Manejo, el documento que deberá aportar las razones técnicas que permitirán determinar si se otorga o se niega una solicitud de concesión de aguas, esto de acuerdo con la zonificación y manejo del área.

Aquí es de resaltar que conforme al artículo 53 del Código de Recursos Naturales Renovables los particulares podrán solicitar el otorgamiento del uso de cualquier recurso natural renovable de dominio público, **salvo las excepciones legales o cuando estuviere reservado para un fin especial** y en este sentido, es claro que las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales resultan ser una limitación al uso y aprovechamiento del recurso hídrico por ser áreas que por su valor excepcional para el patrimonio nacional son declaradas y reservadas en beneficio de los habitantes de la Nación y en consecuencia se debe procurar su intangibilidad.<sup>5</sup>

### **LINEAMIENTOS FRENTE AL OTORGAMIENTO DE PERMISOS DE VERTIMIENTO**

Finalmente, en la solicitud de aclaración de concepto se solicita **lineamientos frente al otorgamiento de permisos de vertimiento, en el caso en que sea posible entregar la concesión para aprovechamiento al interior del PNN**

Es de señalar que frente a los permisos de vertimiento esta oficina ya había conceptuado (20131300057183, 20 de agosto de 2013) manifestando lo siguiente:

La legislación ambiental no especificó en qué tipo de áreas se puede realizar vertimientos, únicamente estableció la prohibición de vertimientos de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas y causar daños<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Sentencia Corte Constitucional T-666 de 2002

<sup>6</sup> Artículo 30 numeral 1 Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables. Decreto Ley 2811 de 1974.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

No obstante lo anterior, al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales no pueden desarrollarse actividades tipificadas como prohibidas por el artículo 2 de la Ley 2 de 1959, el artículo 336 del Decreto- Ley 2811 de 1974 y los artículos 30 y 31 del Decreto 622 de 1977 y mucho menos actividades que si bien se encuentran permitidas puedan causar alteraciones significativas al ambiente natural.

En ese sentido las directrices que se encuentren consignadas en el Plan de Manejo se constituyen en el faro orientador al momento de determinar el otorgamiento de permisos de vertimientos al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, esto si se tiene en cuenta que este instrumento pauta técnicamente el desarrollo, la interpretación, la conservación, la protección, el uso y el manejo de cada una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

De acuerdo con lo anterior, en principio los vertimientos en las áreas protegidas no están prohibidos mientras que:

- no contengan sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.
- Se realicen de acuerdo con la zonificación establecida en el plan de manejo del área protegida que se trate y;
- **Que así provengan de una actividad permitida estos no causen alteraciones significativas al ambiente natural y comprometa los objetos valores de conservación del área protegida.**

En este sentido, todas y cada una de las descargas que se pretendan realizar al interior de las áreas protegidas y que se encuentren sujetas a la expedición de un permiso de vertimientos, así sea en el marco de una actividad permitida (permisos de concesión) deberán contar con un acto administrativo debidamente motivado, que establezca la forma, tiempo y el modo en que se producirán las descargas y en caso de carecer de certeza sobre los riesgos o efectos de las sustancias que se pretendan autorizar, deberá aplicarse el principio de precaución al momento de tomar determinada decisión.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Se considera importante advertir que una vez se otorga una concesión es responsabilidad de la Entidad hacer seguimiento frente al vertimiento y es obligación que el mismo sea ajustado a las reglas técnicas que operan para el área protegida y que se encuentran en el plan de manejo.

El presente concepto se expide bajo los precedentes establecidos en los conceptos jurídicos No. 097 del 08 de junio de 2012, 20131300006011 del 21 de enero de 2013 y 20131300057183 del 20 de agosto de 2013.

Cordialmente,

**TRAMITADO VÍA ORFEO**

**BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Laura Rodríguez Abogada Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Andrea Pinzón Abogada Asesora Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. **BNINEND**

