



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**\*20181300002123\***

**FECHA: 27-04-2018**

**PARA:** **NUBIA LUCIA WILCHES QUINTANA**  
Subdirectora Administrativa y Financiera

**DE:** **ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

**ASUNTO:** **ALCANCE CONCEPTO INCODER RESPECTO A DOMINIO DE INMUEBLES EN EL SFF ISLA DE LA COROTA.**

Estimada Nubia:

Teniendo en cuenta el memorando No. 20164500000713 del 29 de agosto de 2016 remitido por parte de ustedes a esta oficina, solicitando “*un concepto por medio del cual nos aclaren el alcance de lo señalado por el INCODER y la pertinencia para que la Entidad realice labores de mantenimiento y de conservación que resultarán en la inversión de recursos propios en los inmuebles denominados: La Capilla de la Virgen de Lourdes y la Estación Biológica, toda vez que estas edificaciones no hacen parte del inventario de bienes de la Entidad e históricamente no hemos desarrollado ninguna labor específica en los mismos*”; nos permitimos manifestarle lo siguiente:

**ANTECEDENTES**

1. El 30 de enero de 2014 la Dirección para la Gestión del Riesgo de Desastres de Pasto realizó visita ocular a La Capilla de la Virgen de Lourdes y la Estación Biológica y recomendó “*al responsable del templo adelantar los estudios técnicos específicos y detallados de vulnerabilidad y patología con el objeto de determinar las condiciones reales de la edificación así como su comportamiento frente a posibles eventos sísmicos y las acciones correctivas necesarias que se requiere adelantar*”.
2. Con ocasión de esa visita ocular de la Dirección para la Gestión del Riesgo de Desastres de Pasto, el Grupo de Predios solicitó al INCODER concepto jurídico, que fue respondido en Oficio 20144600021672, con fecha del 13 de marzo de 2014. En dicho Oficio se estableció que el INCODER carece de facultades para administrar y disponer de los bienes que se ubican dentro del SPNN y que, en ese sentido, es PNNC el



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Oficina Asesora Jurídica



competente para la administración y el manejo de los inmuebles (baldíos o en cabeza del Estado) al interior de las áreas protegidas.<sup>1</sup>

3. Posteriormente, la Dirección Territorial Andes Occidentales, a través de memorando 20166040001233, del 2 de agosto de 2016, solicitó que se realizara visita y evaluación técnica sobre el estado actual de dichas edificaciones (La Capilla de la Virgen de Lourdes y la Estación Biológica) a efectos de buscar los recursos necesarios para iniciar las actividades de adecuación que desde esa misma oficina sean recomendados.
4. Finalmente, en memorando 20164500000713 del 29 de agosto de 2016, la Subdirección Administrativa y Financiera solicita a la Oficina Asesora Jurídica aclarar el alcance de lo señalado por el INCODER en el Oficio 20144600021672.

### ANÁLISIS DEL CASO:

Revisados los antecedentes se observa que el INCODER, el 13 de marzo del 2014, resuelve que la competencia para administrar los bienes baldíos que se encuentran al interior de las áreas protegidas corresponde a PNNC en los siguientes términos:

*“Se concluye que Parques Nacionales configuran un tipo específico de reserva, la cual a su vez está constituida por diferentes clases de áreas que tienen diversas destinaciones, según se desprende del artículo 329 de dicho código que expresa: “el sistema de Parques Nacionales tendrá los siguientes tipos de Áreas. Parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, saturaría de fauna y vía parque”*

*En efecto, si se tienen en cuenta que los terrenos ubicados al interior del sistema de Parques Nacionales Naturales se constituyen como reserva territorial del Estado, sometidos, por tanto, a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, en el que las únicas actividades permitidas son conservación investigación, educación, recreación pasiva, cultura y recuperación y control (Decreto 2811 de 1974 Art. 332), es claro que el INCODER carece de facultades para administrar y disponer de los bienes que se ubican dentro del citado sistema”.*

*“Si bien es cierto al INCODER le corresponde administrar en nombre del Estado la tierras Baldías de la Nación, no es menos cierto que el instituto carece de facultades tanto para la administración como para la disposición de los baldíos que se encuentren al interior del SFF Isla de la Corota, toda vez que estos terrenos conforman una reserva territorial del Estado con la categoría de Parque Nacional Natural”. (Oficio 20144600021672)*

<sup>1</sup> *“debe entenderse que la competencia para la administración de los bienes baldíos por parte del INCODER excluye los terrenos que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales –entre ellos el SFF Isla de la Corota-, pues si bien al interior de dichas áreas existen terrenos de propiedad mixta, esto es, con titularidad del derecho de dominio en cabeza de particulares o del Estado, estos últimos con carácter de baldíos y, por tanto, no enajenables, su manejo corresponde a las autoridades ambientales del orden nacional, en especial a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente (sic), razón por la cual cualquier actuación que se requiera iniciar al interior de dicha área protegida y que tenga que ver con la administración y el manejo de la misma, así como de las actividades que allí se adelantan, serán competencia de esa Unidad.” (Subrayado fuera de texto). (Memorando Rad. 20166040001233).*





## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Oficina Asesora Jurídica



De acuerdo con el concepto, la Capilla de Lourdes y la Estación Biológica se encuentran al interior de un área protegida, el SFF Isla Corota cuya identificación coincide con el folio de matrícula No. 240-137140 abierto el 11 de Junio de 1977 con la DECLARATORIA DE RESERVA NATURAL Y ÁREA DE UTILIDAD PÚBLICA a favor del INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE INDERENA, hoy a nombre de LA NACION - MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

Una vez, se establece que el predio donde se encuentran ubicadas la Capilla de Lourdes y la Estación Biológica, no ostenta la calidad de propiedad privada, no tienen identificación catastral y por ende se presume baldío de la Nación, se procede a indagar su administración en el Plan de Manejo del Santuario de Fauna y Flora Isla de la Corota 2015 – 2020, que expone lo siguiente:

*“La historia del Turismo en el Santuario, se relaciona con dos factores históricos: El posicionamiento de la Laguna de La Cocha como destino turístico del departamento de Nariño y la intensa y ferviente vocación religiosa, resultado del establecimiento de la Virgen de Lourdes, que ingresó a la Isla por Padres Capuchinos a raíz del proceso de evangelización y catequización que se llevó a cabo durante los años 60 en esta región, y que impulsó posteriormente por parte de la comunidad, la construcción de la Capilla en el año 1985.*

*La evangelización llegó al sur del país, en el año 1938, en la llamada “Misión Caquetá”, liderada por los padres Capuchinos. Entre la comisión participó Fray Justo de Tulcán, quien en el año de 1901, llevó a la Isla de la Corota, la imagen de la Virgen de Lourdes y le construyó un caedizo al costado derecho, en medio del bosque; a fin de dedicar este lugar al culto religioso. Posteriormente, en el año de 1966 la imagen se saca del Bosque y se construye en la zona norte de la Isla, una pequeña gruta de la Virgen de Lourdes; años más tarde (1985), cuando la isla ya era declarada área protegida de carácter nacional, es administrada por el INDERENA quien da permiso de ampliar la gruta y construir la monumental capilla que existe actualmente.*

*La capilla fue construida, con recursos de la comunidad del corregimiento del Encano, inicialmente su manejo estuvo a cargo de un comité veedor conformado por representantes de cada una de las veredas; posteriormente, el manejo lo asumieron conjuntamente la Asociación de Lancharos de la Vereda El Puerto (Asotransguauéz) y el Párroco del Corregimiento del Encano, aunque no hay documentos que formalicen dicho acuerdo. En este sentido, la tenencia es del SFF Isla de La Corota, sin embargo no se tiene una figura jurídica que soporte el uso y mantenimiento de este inmueble, ni se clarifique la participación de cada una de las partes.*

*De igual manera la Universidad de Nariño, cuando tuvo el manejo del área, tomó a la Isla, para desarrollar prácticas académicas de los diferentes programas como agronomía y biología; y por el año 1970, construye la Estación Biológica, con la finalidad de que esta infraestructura, sea un centro de acopio de investigadores.*



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442  
www.parquesnacionales.gov.co



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Oficina Asesora Jurídica



*Si bien, entre Parques Nacionales Naturales y la Universidad de Nariño se han realizado convenios de cooperación interinstitucional<sup>2</sup> que han permitido el desarrollo de proyectos de investigación en el Santuario, en ninguno de los convenios se ha establecido acuerdos de uso y manejo de la estación biológica.*

*Por otro lado, el uso de las infraestructuras (Capilla y Estación Biológica), es una situación evidente en el área protegida, por lo que se considera indispensable establecer acuerdos de uso y manejo con la participación de los actores implicados como: la Asociación Asotransguamuez, la Diócesis de Pasto, la Parroquia del Encano y la Universidad de Nariño, en aras de garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación, en busca de lograr un manejo eficaz y eficiente del área protegida.*

*Conflictos asociados a uso de infraestructura por parte de terceros: Dentro del SFFIC existen infraestructuras (capilla, estación biológica, caseta) administradas por actores externos. La capilla de la Virgen de Lourdes construida por la comunidad del Encano y administrada conjuntamente por la Diócesis de Pasto y ASOTRANSGUAMUEZ, que se constituye en un atractivo turístico y un referente cultural muy importante para la región pero que también se constituye en una fuente de presión en la medida en que no haya mecanismos claros y transparentes de administración y acuerdos para la regulación del turismo asociado. La estación biológica de la Universidad de Nariño, que se constituye en una oportunidad para incentivar la investigación científica y el conocimiento de la biodiversidad, además de un espacio para apoyo al manejo y atención de visitantes, sin embargo ha presentado altibajos en su manejo asociados a la falta de acuerdos para el manejo”.*

Denota cada una de las situaciones del plan de manejo que Parques Nacionales Naturales al administrar el área protegida y autorizar el uso de la infraestructura, las prácticas ecoturísticas, celebrar convenios y las demás muestras culturales y religiosas, en virtud de las facultades conferidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en los artículos 328, 331, 332 y 334, específicamente referidas a cumplir las finalidades de protección, conservación y administración de las actividades y usos permitidos; está ejerciendo actos de administración que implican encargarse del mantenimiento.

No obstante, la Ley 160 en su artículo 12 numeral 13<sup>1</sup> señala que el INCODER o quien haga sus veces es la entidad encargada de administrar a nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, sin embargo, el concepto emitido por INCODER referenciado al inicio del escrito, señala que carece de facultades para administrar que permitan realizar el mantenimiento de la infraestructura de la Capilla de Lourdes y la Estación Biológica de la Isla Corota, toda vez, que se encuentran al interior de un área protegida del SPNN y por ende su administración y manejo dependerá de este régimen especial.

En el mismo sentido el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, señala el marco especial sobre administración de tierras de la Nación, donde establece que la Agencia Nacional de Tierras "podrá constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas

<sup>2</sup> Convenio N° 025 del 24 de noviembre de 1995 y Convenio N° 005 del 10 de septiembre de 2013.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Oficina Asesora Jurídica



*un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno Nacional". Lo que implica que ese manejo especial de tierras de la Nación, excluye los que hacen parte del SPNN.*

Lo anterior nos permite concluir que en virtud de las normas que reglamentan el SPNN y la administración de tierras baldías de la Nación, sumado a las circunstancias de manejo que se han dado a la Capilla de Lourdes y la Estación Biológica, ubicadas al interior del SFF Isla Corota, le corresponde a PNNC realizar las labores de evaluación y diagnóstico del estado de conservación de las construcciones, con el fin de valorar la necesidad de realizar actividades de mantenimiento y por consiguiente podrá invertir recursos que estén destinados para estos gastos o crear las directrices para la generación de los mismos en caso de que sean necesarias las actividades de adecuación de las construcciones.

Para que opere la obligación del mantenimiento por parte de Parques Nacionales, es necesario que tanto la Capilla de Lourdes como la Estación Biológica, hagan parte de inventario de la entidad, situación que a la fecha no se ha concretado, debido a que el Jefe del Área ha proyectado dentro de sus acciones inmediatas finiquitar la formalización con la Asociación de Lancheros de la Vereda El Puerto (Asotransguauez) y la diócesis de Nariño del manejo conjunto de la estructura y su mantenimiento, al igual que ejecuta un convenio con la Universidad de Nariño de Investigación y Cooperación para la Estación biológica, donde pretende incluir en las obligaciones el mantenimiento.

Una vez finiquitado los actos legales de administración y si están ligados al ecoturismo, es necesario dar aplicación a la circular No 2018400000104 del 9 de marzo el 2018, respecto al manejo de la infraestructura en los contratos de ecoturismo comunitario expedida por la Oficina Asesora Jurídica, en la que se determina el manejo de inmuebles a partir de las obligaciones contenidas en los contratos comunitarios.

En consonancia con lo anterior, se concluye:

Que Parques Nacionales es el titular de la tenencia de la capilla de Lourdes y la Estación Biológica, ubicadas en el SFF Isla Corota teniendo en cuenta, que en 1985 se declarada el área protegida de carácter nacional, administrada por el INDERENA quien otorga el permiso de ampliar la gruta y construir la capilla que existe actualmente, instalaciones que se incluyen dentro del Plan de Manejo del área como componente esencial de Ecoturismo. Por ello es deber de la entidad velar por su buen uso y mantenimiento.

Lo que implica el deber de impulsar los actos necesarios para la formalización de la administración o la inclusión de las estructuras al inventario de la entidad en el menor tiempo posible, para prevenir un siniestro que pueda colocar en riesgo la vida de los trabajadores y visitantes. No obstante lo anterior, se hace necesario realizar de inmediato la evaluación técnica sobre el estado actual de dichas edificaciones con el fin de determinar riesgos y tomar las medidas necesarias para prevenirlos.

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

**ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES**

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442

[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Oficina Asesora Jurídica



Elaboró: Claudia Patricia Camacho Rodríguez– Profesional Especializada. Grupo de Predios- OAJ

Revisó: Rubén Darío Briñez Sabogal – Abogado Especializado OAJ – GP/ Mayra Luna – Abogado OAJ

---

i 13". Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva".



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442

[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)