

**CONCEPTO JURÍDICO**

Bogotá D.C.,

	
Al responder por favor cite este número <b>13002025E2025537</b>	
Fecha Radicado: <b>2025-07-23 16:54:09</b>	
Código de Verificación: <b>bd159</b>	Folios: <b>4</b>
Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	

Señor  
**JHOAN SEBASTIAN PULECIO GOMEZ**  
Subdirector de Regulación y Control Ambiental  
**CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO - CRQ**  
servicioalcliente@crq.gov.co

**ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Viabilidad de conceder permiso de ocupación de cauce de un predio sobre el que no es posible demostrar la propiedad.** Radicado No. 2025E1032545.

Respetado señor Pulecio:

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. ASUNTO A TRATAR:**

"(...)

- Que la normativa ambiental vigente, El Decreto 1076 de 2025, exige como requisito la presentación del certificado de tradición y libertad que demuestre quien ejerce la propiedad del predio que será en efecto el titular del permiso y sobre quien recaen las obligaciones del uso adecuado sobre la fuente hídrica.

"ARTICULO 2.2.3.2.9.2. Anexos a la solicitud. Con la solicitud se debe allegar:

- Los documentos que acrediten la persona del solicitante.
- Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor, y
- Certificado actualizado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados sobre la propiedad del inmueble. o la prueba adecuada de la posesión o tenencia."

**2. SOLICITUD:**

Solicitamos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conceptuar sobre:

¿Puede la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO (CRQ)**, dar trámite a una solicitud de **PERMISO DE OCUPACIÓN DE CAUCE**, aun cuando uno de los predios involucrados no cuenta con **MATRÍCULA INMOBILIARIA**, por tanto, no se allega el respectivo Certificado de Tradición y Libertad que exige la normatividad ambiental?

¿Es viable dar trámite a la solicitud de permiso de Ocupación de Cauce, con el documento Certificado Catastral Especial, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – en remplazo (sic) del certificado de tradición y libertad?"



## CONCEPTO JURÍDICO

### II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el tema objeto de consulta esta Oficina Asesora Jurídica emitió el concepto 1300-E2-025946 del 11 agosto de 2021 donde señaló:

*“Efectivamente y como se infiere de la misma pregunta, la verificación de la titularidad del terreno se constituye en un requisito para el otorgamiento de permisos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Así se desprende, entre otras disposiciones, de los artículos 2.2.1.1.4.3, 2.2.1.1.5.5, 2.2.3.3.5.2, 2.2.3.2.9.2, 2.2.3.2.16.6 y 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 2015.*

*Esta exigencia encuentra fundamento en que estos permisos conllevan intervenciones sobre el territorio que presuponen una ocupación de los predios que debe ser legítima, bien sea en virtud de la titularidad del interesado sobre los predios en que la actividad se desarrolla o, en su defecto, por el consentimiento expreso por parte de quien ostenta su propiedad.*

*Al tiempo que la propiedad sobre el inmueble se acredita a través del certificado de libertad y tradición emitido por la respectiva oficina de registro de instrumentos públicos, no existe una única forma de acreditar la condición de poseedor o titular de otros derechos que pueden encontrarse constituidos sobre un inmueble. En esta medida y frente al segundo escenario, corresponderá a la autoridad ambiental valorar la información que suministre el interesado para acreditar la legitimidad de su ocupación.*

(...)

*Cuarta situación: La mayoría de los predios de nuestra jurisdicción las personas los tienen por la mera posesión, sin esta ser adquirida por la figura de la prescripción; es decir no tienen certificado de libertad y tradición”.*

*Frente a esta última situación, existen diferentes maneras de acreditar la posesión, entre las que está la certificación que en este sentido puede expedir la entidad territorial. En cualquier caso, se reitera que corresponde a la autoridad ambiental valorar la información que en cada caso se encuentre disponible.”*

### III. ANTECEDENTES JURIDICOS

**Decreto 1076 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

#### SECCIÓN 9 PROCEDIMIENTOS PARA OTORGAR CONCESIONES

*“Artículo 2.2.3.2.9.2. Anexos a la solicitud. Con la solicitud se debe allegar:*

- 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 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba adecuada de la posesión o tenencia.*

**(Decreto 1541 de 1978, artículo 55).**

#### SECCIÓN 12 OCUPACIÓN DE PLAYAS, CAUCES Y LECHOS

## CONCEPTO JURÍDICO

*Artículo 2.2.3.2.12.1. Ocupación. La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas.*

**(Decreto 1541 de 1978, artículo 104).**

### IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

La pregunta planteada por el solicitante se enmarca en el permiso de ocupación de cauce, no obstante, la pregunta se fundamenta en el artículo 2.2.3.2.9.2. del Decreto 1076 de 2015 (artículo 55 del Decreto 1541 de 1978), que hace parte de la sección procedimientos para otorgar la concesión y es importante indicar que conforme el artículo 2.2.3.2.12.1. ibidem el permiso o autorización que se otorga para la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente, la normatividad no ha establecido condiciones para el otorgamiento de este permiso, más allá que las que defina la autoridad ambiental competente.

No obstante lo anterior, respecto a la aplicación del artículo 2.2.3.2.9.2. del Decreto 1076 de 2015 debe decirse que como allí mismo se indica en su literal b la solicitud de la concesión puede realizarse por el propietario del inmueble o por su poseedor e incluso por su tenedor, en este ultimo caso debe contar con autorización del propietario o poseedor, y en este sentido el literal c precisa que se debe presentar el certificado actualizado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, esto es, el certificado de tradición y libertad que es la documento conducente<sup>1</sup> para probar la propiedad de un bien inmueble, ya que da prueba de la existencia una escritura pública de compraventa y la constancia de su inscripción en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, pero el artículo en mención también contempla que se puede presentar la prueba adecuada de la posesión o tenencia, no siendo la propiedad la única que habilita para realizar la solicitud de la concesión.

De esta manera, se considera que, si no es posible que el solicitante demuestre la propiedad del bien inmueble, deberá acreditar cuando menos la posesión o incluso la mera tenencia del bien.

Sobre el artículo 55 del Decreto 1541 de 1978 el Consejo de Estado se pronunció en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00911-01 de la siguiente manera:

*“En lo que concierne al punto de discusión sobre la calidad que debe acreditar el interesado para la solicitud de concesión, se observa que tanto el Decreto 1541 de 1978 (artículos 51 y 55) como el 2811 de 1974 (artículo 96), exigen que la efectúe el propietario, poseedor o tenedor. [...] Lo anterior permite inferir que quien solicite la concesión de aguas debe acreditar la titularidad del derecho que lo autoriza para dicha gestión bien sea que*

<sup>1</sup> Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, Bogotá, D.C., diecisiete (17) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2007-01109-02(1732-10). “La **conducencia**, hace referencia a que la prueba sea de aquellos medios permitidos por el legislador para probar un hecho”

## CONCEPTO JURÍDICO

*se trate del propietario, poseedor o tenedor del predio. En cada caso la Autoridad Ambiental deberá verificar que, si se trata del propietario, debe allegar junto con la solicitud el certificado de tradición y libertad del inmueble; si se trata del poseedor, debe aportar la prueba que lo acredite como tal; y si la calidad que se alega es la de tenedor, tiene que demostrarse tal hecho, además de adjuntarse la autorización del propietario o poseedor, como expresamente lo señala el artículo 55, literal c) del Decreto 1541 de 1978. [...] Ahora bien, la tesis del a quo para declarar la nulidad de las resoluciones demandadas consistió en que: [...] del contenido del literal b) del artículo 55 del Decreto 1541 de 1978 no se desprende que sean los propietarios, poseedores o tenedores con autorización de los dos primeros quienes pueden adelantar el trámite de solicitud de una concesión de aguas, ya que del contenido del párrafo inicial del artículo 54 de la misma norma se indica que dicha solicitud puede realizarse por [...] las personas naturales o jurídicas y las entidades gubernamentales' [...] no puede ser de recibo porque una cosa es quiénes están facultados para iniciar el trámite administrativo y otra distinta bajo qué requisitos. Nótese aquí que el reparo de la Administración nada tuvo que ver con la naturaleza de quien elevó la solicitud (persona natural, jurídica o entidad pública) para la concesión de aguas, sino con la falta de acreditación de la titularidad del derecho de propiedad, posesión o tenencia del predio y la respectiva autorización de quien acreditó debidamente el derecho real de dominio. "... En lo que concierne al punto de discusión sobre la calidad que debe acreditar el interesado para la solicitud de concesión, se observa que tanto el Decreto 1541 de 1978 (artículos 51 y 55) como el 2811 de 1974 (artículo 96), exigen que la efectúe el propietario, poseedor o tenedor". (Subrayados fuera de texto).*

De acuerdo con lo anterior, si no es posible probar la propiedad del inmueble se deberá acreditar la calidad de poseedor o tenedor, que tal como se expuso en el concepto 1300-E2-025946 del 11 agosto de 2021 “no existe una única forma de acreditar la condición de poseedor o titular de otros derechos que pueden encontrarse constituidos sobre un inmueble. En esta medida y frente al segundo escenario, corresponderá a la autoridad ambiental valorar la información que suministre el interesado para acreditar la legitimidad de su ocupación.”, por lo que autoridad ambiental deberá validar si la documentación remitida por el solicitante puede ser tomado como una prueba de la posesión o solicitar la documentación que considere necesaria para probar tal calidad o en dado caso la de mero tenedor.

## V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo antes expuesto.

El presente concepto se expide a solicitud de Jhoan Sebastián Pulecio Gomez, Subdirector de Regulación y Control Ambiental, Corporación Autónoma Regional Del Quindío – CQR 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: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ