

Bogotá D.C., febrero 10 de 2024

Doctor

DAVID MARÍN CORTÉS

Director Ejecutivo

Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental

ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y EE.UU.

info@uscolombiasalaseem.org

ASUNTO: Respuesta a Determinación – TLC - USCOLSALASEEM/COL/01/2023
Caso IVAN SALAZAR PENNA CC 16.186.444

Respetado doctor:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procede a ofrecer respuesta a lo solicitado en la Determinación proferida por su despacho el 13 de diciembre de 2023, en la que se pone en conocimiento una solicitud efectuada por el señor Iván Salazar Penna C.C. 16.186.444, relacionada con asuntos de cumplimiento ambiental respecto de la Reserva Natural de la Sociedad Civil El Danubio, ubicada en el predio con folio de matrícula 420-26142 de la vereda Caldas del municipio de Morelia – Caquetá.

El requerimiento del señor Salazar Penna, gira en torno a los siguientes aspectos:

- a) Inconformidad con su participación en la celebración del Convenio Solidario N° 026-CNVS-2022 de 17 de noviembre de 2022 celebrado entre el Municipio de Morelia y la Junta de Acción Comunal vereda Caldas, correspondiente a la adecuación de batería sanitaria de la Institución Educativa Palmarito.
- b) Inconformidad con su participación en el trámite del proyecto “construcción red de acueducto y planta de tratamiento de agua potable para el casco urbano del municipio de Morelia – Caquetá.
- c) Poda y tala de árboles que hacen parte de la Reserva Natural de la Sociedad Civil El Danubio.

La información solicitada por la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental mediante la determinación citada, se centra en indicar:



(a) si los asuntos específicos actualmente son cuestión o materia de un proceso judicial o administrativo pendiente, y

(b) cualquier otra información que la Parte desee someter, incluyendo:

- (i) si los asuntos han sido previamente materia de un proceso judicial o administrativo;
- (ii) si las reparaciones privadas en relación con el asunto están disponibles para la persona que hace la solicitud y si han sido solicitadas; o
- (iii) información sobre actividades de fortalecimiento de capacidades bajo el ACA.

Para pronunciarnos frente a estos términos señalados por la Secretaría Ambiental y referidos por el Artículo 18.8 (5) del TLC Colombia - EE.UU., esta cartera ministerial encuentra pertinente exponer aspectos preliminares que sirven como contextualización previa e instrumento para las decisiones que puedan derivar de este asunto.

En primer lugar, se señalarán autoridades administrativas frente a las cuales, según la competencia funcional otorgada por la Constitución Política de Colombia y las leyes a cada una de ellas, bien puede acudir el señor Salazar Penna en procura de protección o garantía de los derechos que pueda estimar amenazados con su situación particular, posteriormente se mencionará en que consisten el Sistema Nacional de áreas Protegidas y las Reservas Naturales de la Sociedad Civil como factores determinantes del requerimiento del ciudadano, posteriormente se indicarán mecanismos administrativos y/o judiciales que atienden asuntos como los que aquí nos convocan y, finalmente señalaremos otros aspectos relevantes del caso concreto.

I. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Los objetivos y funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentran consagrados en los artículos 1 y 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011, que a la letra señala:

ARTÍCULO 1º. Objetivos del Ministerio. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.*



El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. *Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

- 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.*
- 2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.*
- 3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.*
- 4. Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con éste los instrumentos y procedimientos de cooperación, y representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre ambiente, recursos naturales renovables y desarrollo sostenible.*
- 5. Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.*



6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

7. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la ley.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.(....)

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

Conforme a lo anterior, se precisa que el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, es un órgano de gestión encargado de fijar las políticas ambientales a nivel nacional, para que estas sean ejecutadas de acuerdo con el área de jurisdicción por las autoridades ambientales, tales como:

- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA);
- La Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.
- Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible;
- Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible podrán delegar el ejercicio de esta competencia en las entidades territoriales, para lo cual deberán tener en cuenta especialmente la capacidad técnica, económica, administrativa y operativa de tales entidades para ejercer las funciones delegadas;



- Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes dentro de su perímetro urbano en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993; y
- Las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002.

Lo anterior indudablemente lleva a determinar que el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, no hace parte de las entidades llamadas a atender una situación como la que hoy convoca el señor Iván Salazar Penna, quien, como más adelante se expondrá, goza de distintos mecanismos administrativos y judiciales contemplados en nuestro ordenamiento jurídico, los cuales han sido dispuestos en el mismo, para resolver conflictos como los que el solicitante ha expuesto.

II. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Ante la necesidad de contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue de la administración y manejo del Sistema de Parques Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, conforme a las facultades contempladas en el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado; mediante el Decreto 3572 de 2011, el Gobierno Nacional creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional.

La entidad está encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y las funciones establecidas en el artículo 2 del Decreto 3752 de 2011, son:

1. *Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*
2. *Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
3. *Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
4. *Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*



5. *Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.*
6. *Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.*
7. *Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley.*
8. *Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.*
9. *Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.*
10. *Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.*
11. *Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
12. *Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP.*
13. *Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.*
14. *Proponer e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos, que apoyen la gestión del organismo.*
15. *Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores.*

La Unidad Administrativa Especial Parque Nacionales Naturales de Colombia, a través de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, adelanta los trámites administrativos



ambientales y proyecta los actos administrativos a que haya lugar, para el otorgamiento de permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y seguimiento ambiental, para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

Como quiera que las Reservas Naturales de la Sociedad Civil son áreas protegidas del SINAP, de gobernanza privada y ya que corresponde a los titulares realizar el acercamiento con la autoridad ambiental respectiva, Parques Nacionales Naturales de Colombia, de acuerdo con las funciones mencionadas en el Decreto Ley 3572 de 2011 y el artículo 2.2.2.1.1.7 del Decreto 1076 de 2015, únicamente se encarga del registro de los predios que conforman las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Al mismo tiempo, sus Direcciones Territoriales promueven y apoyan el registro de tales reservas.

En tal sentido y según lo señala el propio señor Salazar Penna, la Reserva Natural de la Sociedad Civil "El Danubio" de la vereda Caldas del Municipio de Morelia - Caquetá, fue registrada por la Unidad Administrativa Especial encargada, mediante Resolución N° 008 de 14 de febrero de 2020.

III. OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.

Por su parte son funciones y competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, las establecidas en el artículo 31 de la ley 99 de 1993, el cual establece:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción:

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos



naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

(...)

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos, gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(...)

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

(...)

PARÁGRAFO 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;

(...)

Como se puede evidenciar hasta el momento, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no actúa como un órgano sancionador con competencia o capacidad legal para imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados.

Sin embargo, cualquier persona puede acudir ante las autoridades ambientales según su jurisdicción para pronunciarse al respecto y promover a través de ellas las acciones administrativas pertinentes para garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental. Estas autoridades ejercen y cumplen sus funciones con autonomía, tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional¹, al referirse a la autonomía de las Corporaciones Regionales, donde ha indicado:

*“(...) son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7° de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la Ley, **sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo**; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la Ley.”* Subrayado fuera de texto.

En lo relacionado con el alcance de la autonomía de estos organismos, ha dicho también la Corte Constitucional², que: “Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional.

*“...Con todo, la posibilidad de limitar el ámbito de su autonomía no puede llegar al punto de impedir que las CAR ejerzan plenamente sus funciones, **así como tampoco puede invadir los aspectos funcionales que se refieran a los asuntos meramente locales** (...).”*

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-593 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz.

² CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-462 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Debe tenerse en cuenta igualmente, que el ejercicio de la actividad de la administración se construye bajo el principio de la legalidad de los actos públicos. Tal principio consiste en que “los servidores públicos solo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y **no pueden bajo ningún pretexto improvisar funciones ajenas a su competencia**”, como lo expresó la Corte Constitucional en sentencia C- 337/93 del 19 de agosto de 1993, expediente D-296, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

En el mismo sentido, se tiene que en el marco de lo establecido por la ley 99 de 1993, en concordancia con la ley 1333 de 2009, las entidades que cuentan con la competencia para la imposición de medidas compensatorias, sancionatorias o preventivas en el trámite de procesos sancionatorios ambientales, no son otras que las Corporaciones Autónomas Regionales, la ANLA y las demás autoridades anteriormente relacionadas.

Sobre el particular, el artículo 31 de la ley 99 de 1993, establece que corresponde a las autoridades ambientales regionales, entre otras, **ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción**, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme los criterios y directrices trazadas por el MADS, ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, **así como imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la Ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados.**

Si bien el Ministerio es el ente rector del Sistema Nacional Ambiental, como se manifestó unas líneas atrás esta cartera **NO es el superior jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales**, por cuanto, dichas entidades gozan de autonomía administrativa y financiera, tal y como lo disponen los artículos 150 de la Constitución Política y 23 de la Ley 99 de 1993. En ese sentido, el numeral 36 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, establece que este Ministerio cumple funciones de inspección y vigilancia, pero no ejerce control sobre las Corporaciones Autónomas Regionales.

El alcance de la función de inspección y vigilancia a cargo de este Ministerio fue definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-570 del 2012, en los siguientes términos:

*“(ii) Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, **pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad***



central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo.

Como complemento la Corte también expresó en la citada Sentencia lo siguiente:

*“(iv) Dentro de este diseño institucional que ha avalado la jurisprudencia constitucional y en vista de la entidad del interés en juego, se justifica que el Ministerio tenga a su disposición herramientas como la evaluación y control preventivo, y la inspección y vigilancia de los órganos del SINA, incluidas las corporaciones autónomas regionales, con el fin de verificar la implementación de la política y evaluar sus resultados. Como a continuación se examinará, se trata de herramientas de control leve que **en ningún caso autorizan al Ministerio a variar las decisiones de las corporaciones sino que sirven para establecer un diálogo con éstas y las autoridades de control**”*

“Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control”. Subrayado fuera de texto

Para el caso concreto, según ha narrado el solicitante frente al lugar de la poda y tala de árboles que hacen parte de la Reserva Natural de la Sociedad Civil El Danubio del Municipio de Morelia – Caquetá, es un asunto de competencia de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONÍA, quien en cumplimiento de sus facultades legales puede atender los requerimientos del señor Ivan Salazar Penna, sin embargo, desconocemos si el solicitante a la fecha ha procurado alguna actuación ante la mencionada autoridad ambiental.

IV. PAPEL DE OTRAS ENTIDADES FRENTE AL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO.

El artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, indica:

“ARTÍCULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas



o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

El servicio público domiciliario de acueducto consiste en la distribución de agua apta para el consumo humano, lo cual incluye su conexión, medición, captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. En otros términos, el servicio público domiciliario de acueducto o servicio público domiciliario de agua potable como la distribución de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición.

También forman parte de este servicio las actividades completarias tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. De manera concreta, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, señala que, además de las competencias establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

Específicamente, las funciones y el marco de competencias frente a los servicios públicos domiciliarios, como el de acueducto, se encuentran definidas en la Ley 142 de 1998 “*por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, así:

- Para el Municipio de Morelia - Caquetá:

“...ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada*, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente...”

...

ARTÍCULO 26. PERMISOS MUNICIPALES. *En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.*



Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia...

- Para el Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio

Se encuentran contenidas en el Decreto 3571 de 2011, así:

“...ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 1604 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

9. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

10. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

11. Realizar el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico.

12. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo agua potable y saneamiento básico, y dar viabilidad a los mismos.

13. *Contratar el seguimiento de los proyectos de agua potable y saneamiento básico que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.*

14. *Definir los criterios técnicos y de planeación estratégica para el apoyo financiero, la asistencia técnica y la articulación de políticas para el servicio público de aseo, la gestión integral de residuos y la economía circular.*

15. *Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es necesario para garantizar la calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico y que no implica restricción indebida a la competencia.*

16. *Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.*

17. *Preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, las propuestas de política sectorial para ser sometidas a consideración, discusión y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).*

18. *Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.*

19. *Promover y orientar la incorporación del componente de gestión del riesgo en las políticas, programas y proyectos del sector, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.*

20. *Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

21. *Orientar y dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano y territorial y agua potable y saneamiento básico.*

22. *Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda urbana y rural, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.*

23. *Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley...*



En conclusión, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, define e implementa la política pública a través de programas y proyectos que articulen el acceso al agua, saneamiento básico, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, gestión integral del recurso hídrico, soluciones de vivienda y la sostenibilidad, adaptados a las necesidades de los territorios para mejorar la calidad de vida de la población en relación con el servicio público de acueducto, además, presta asistencia técnica a las entidades territoriales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, diseña y promueve programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural y cumple con las demás funciones que le asignan la Constitución y la Ley.

V. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS - SINAP

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local.

Trabajan en su construcción los diversos actores sociales e institucionales que avanzan a nivel regional y local en la conformación de subsistemas de áreas protegidas, por otra parte, Parques Nacionales Naturales de Colombia propicia el entendimiento para definir e implementar las actividades del plan de trabajo de áreas protegidas, entre ellas el plan de acción del SINAP.

Las funciones principales de la Unidad Administrativa Especial de Parques nacionales Naturales de Colombia en el SINAP, son:

- Administrar las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en las categorías de Parque Nacional Natural -PNN- Santuario de Fauna y Flora -SFF-, Área Natural Única -ANU-, Reserva Nacional Natural -RNN- y Vía Parque.
- Contribuir a la conformación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Coordinar e implementar políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Para conformar el SINAP se parte del trabajo regional en áreas protegidas: Procesos de las corporaciones y autoridades de grandes centros urbanos; **Reservas Naturales de la Sociedad Civil**; procesos de conservación por parte de comunidades indígenas, negritudes y campesinos; los subsistemas de áreas protegidas que avanzan a nivel regional, departamental, subregional, provincia, municipal, local, entre otros y el Sistema de Parques Nacionales Naturales.



VI. LAS RESERVAS NATURALES DE LA SOCIEDAD CIVIL – INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS – SINAP

Conforme lo establecido en el Decreto 1996 de 1999, “*Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil*”, compilado en el Decreto 1076 de 2015, existen dos categorías de áreas protegidas; las públicas y las privadas y dentro de esta última categoría se encuentran las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, quiere decir lo anterior que las mismas hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP y se definen como la parte o el todo del área de un inmueble que conserva una muestra de un ecosistema natural y que se manejan bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo.

Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil se constituyen por iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, sin embargo, el Decreto 1076 de 2015, es claro al establecer que los propietarios privados que deseen que los predios destinados como Reservas Naturales de la Sociedad Civil se incluyan como áreas integrantes del SINAP y deberán registrarlos ante Parques Nacionales Naturales de Colombia. Así mismo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, podrán solicitar la cancelación del registro para retirar el área del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Cuando una persona registra su predio como Reserva Natural de la Sociedad Civil, puede acceder a los incentivos creados para los propietarios de dichas áreas, como lo son:

1. Derechos de participación en los procesos de planeación de programas de desarrollo.
2. Consentimiento previo para la ejecución de inversiones públicas que las afecten.
3. Derecho a los incentivos.
4. Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil son destinatarias de medidas de compensación por pérdida de biodiversidad.
5. Inversiones en control de medio ambiente.
6. Esquema por pago de servicios ambientales, de acuerdo lo establecido en el Decreto 1007 de 2018.
7. Posibilidad de descuento del impuesto predial según los acuerdos municipales.
8. Exención en renta por servicios ecoturísticos de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2755 de 2003 y la Resolución 890 de 2005.



9. La Reserva Natural de la Sociedad Civil puede hacer parte de Amigos de la Fauna, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 2064 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

10. Los beneficios adicionales establecidos en cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales y alcaldías municipales.

11. Los demás derechos de participación establecidos en la Ley.

Es importante señalar que el titular del registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil puede disponer (vender) un predio en el que ya se encuentre registrada una Reserva Natural de la Sociedad Civil. Se debe tener en cuenta que el predio registrado como Reserva Natural de la Sociedad no queda fuera del comercio, ya que el propietario puede realizar actos de disposición, enajenación o limitación al dominio, siempre y cuando notifique oportunamente a Parques Nacionales Naturales de Colombia dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de estos actos.

Si bien las Reservas Naturales de la Sociedad Civil sí constituyen una limitación al derecho de dominio y son objeto de registro inmobiliario ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, esto ocurre, siempre y cuando así lo decida el titular de dicho registro.

Asimismo, Parques Nacionales Naturales de Colombia, como ya se mencionó, procede con el registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP, convirtiéndose en un acto constitutivo de derechos y obligaciones, generándose así las consecuencias jurídicas correspondientes, entre las que se encuentra el cumplimiento de ciertas actividades para mantener y/o lograr unas condiciones especiales de conservación del predio.

En tal sentido, el registro de la reserva trae consigo principalmente obligaciones de no hacer o dejar de hacer, como suspender las actividades y usos previstos en caso de que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural.

No obstante, esta limitación al dominio no restringe los atributos de la propiedad, ni conlleva a la pérdida de derechos sobre el inmueble, ya que en cualquier momento el particular puede solicitar la modificación o cancelación del registro de la reserva. Bajo ese entendido, **la limitación al dominio que se deriva del registro de una Reserva Natural de la Sociedad Civil es de carácter privado y no público**. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.1.17.15 del Decreto 1076 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

También es relevante indicar que la zonificación de una Reserva Natural de la Sociedad Civil es aquella delimitación de las áreas dentro de la reserva, las cuales están asociadas a ciertos usos y actividades según lo establecido en el Artículo 2.2.2.1.17.4 del Decreto 1076 de 2015. Es importante resaltar que la Reservas Naturales De La Sociedad Civil debe contar mínimo con un área de conservación.



De acuerdo con lo establecido en la norma precitada, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil podrán contener la zonificación:

1. Zona de conservación: área ocupada por un paisaje o una comunidad natural, animal o vegetal, ya sea en estado primario o que está evolucionado naturalmente y que se encuentre en proceso de recuperación.
2. Zona de amortiguación y manejo especial: aquella área de transición entre el paisaje antrópico y las zonas de conservación, o entre aquel y las áreas especiales para la protección como los nacimientos de agua, humedales y cauces. Esta zona puede contener rastrojos o vegetación secundaria y puede estar expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad.
3. Zona de agrosistemas: área que se dedica a la producción agropecuaria sostenible para uso humano o animal, tanto para el consumo doméstico como para la comercialización, favoreciendo la seguridad alimentaria.
4. Zona de uso intensivo e infraestructura: área de ubicación de las casas de habitación, restaurantes, hospedajes, establos, galpones, bodegas, viveros, senderos, vías, miradores, instalaciones eléctricas y de maquinaria fija, instalaciones sanitarias y de saneamiento básico e instalaciones para la educación, la recreación y el deporte.

Cerrando este acápite, es pertinente recordar que **el propietario de un predio que constituya o integre una Reserva Natural de la Sociedad Civil que se vea amenazada por fuerza mayor, caso fortuito o por el hecho de un tercero, tiene el deber de informarlo a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia y a la Autoridad Ambiental correspondiente** dentro de los 15 días siguientes al evento tal como lo menciona el artículo 2.2.2.1.17.15 de la Sección 17 del Decreto 1076 de 2015.

VII. MEDIOS DE CONTROL DE LEGALIDAD

El control de legalidad sobre las actuaciones administrativas de las autoridades públicas se construye principalmente en torno a la relación entre actos administrativos y el ordenamiento jurídico. Este control se hace efectivo a través de los medios de control que cualquier ciudadano está facultado para ejercer contra dichos actos, ante un juez administrativo.

Pero el acto no es el único objeto de control de la justicia administrativa, también lo son otras manifestaciones de las autoridades, como las operaciones administrativas, los hechos y omisiones de la Administración y los actos de carácter contractual. El control por la autoridad judicial materializa el sometimiento de la administración a la ley como expresión máxima del principio de legalidad que reviste toda acción de los entes a todo nivel, ya sea del orden municipal, departamental o nacional.



En tal sentido, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo constituye la norma que desarrolla el derecho procesal administrativo, tiene sus bases consagradas en la Constitución Política de Colombia y en el se materializa el hecho de que los organismos judiciales de lo contencioso administrativo ejercen un control directo de legalidad e indirecto de constitucionalidad sobre la actuación de las autoridades públicas.

Los medios de control se encuentran regulados en la Ley 1437 de 2011 – CPACA, en los artículos 137 y subsiguientes, pueden clasificarse, entre otros criterios, teniendo en cuenta su precedencia normativa, en medios de control de origen legal o de origen constitucional; o por la actividad involucrada en el proceso, en medios de control referidos a la actividad unilateral o actividad bilateral de la administración; o por la finalidad perseguida por el actor, en medios de control subjetivos o medios de control objetivos.

Así pues, cualquier ciudadano que se encuentre inconforme con actuaciones administrativas puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa como juez natural de estos asuntos, con el ánimo de que sean amparados sus derechos, según estime cuales son amenazados o vulnerados. Según ha expuesto el señor Ivan Salazar Penna, difiere del criterio en que autoridades públicas han aplicado normatividad vigente en el ordenamiento jurídico.

Cabe recordar el medio de control dispuesto por el artículo 137 del CPACA, que señala:

“... Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente...”

Así mismo, lo establecido en el artículo 138 ibidem:

“... Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel...”

También se manifiesta la posibilidad de control de legalidad y constitucionalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el conocimiento de acciones de tutela, acciones populares y de grupo, que buscan a través de procedimientos especiales, el respeto de derechos fundamentales individuales, de los derechos e intereses colectivos, entre otros.

Las acciones populares, por ejemplo, son instrumentos jurídicos instituidos a favor del ciudadano para proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, seguridad y salubridad públicos, el ambiente sano y otros de similar naturaleza. Estos derechos e intereses colectivos objeto de protección mediante acciones populares son interpretados de acuerdo con la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por Colombia. En cumplimiento del mandato constitucional del artículo 88, fueron desarrolladas por la Ley 472 de 1998 y también son reguladas por los artículos 144, 270 y 272 del CPACA.

Hasta aquí, hemos visto como el Estado colombiano asegura la existencia de procedimientos judiciales y administrativos ante diversidad de autoridades, actualmente disponibles para estudiar, sancionar y reparar infracciones a la legislación ambiental. Así mismo, asegura que cualquier ciudadano puede solicitar a autoridades ambientales o jurisdiccionales que se adelanten investigaciones o procesos por hechos que puedan constituir violaciones o amenazas a normatividad ambiental, así como, acceder a reparaciones por tales motivos. Siempre con un trato justo, equitativo, transparente y con total apego al debido proceso.



VIII. OTROS ASPECTOS RELEVANTES PARA EL CASO CONCRETO DEL SEÑOR IVAN SALAZAR PENNA

Los aspectos sobre los cuales centra la solicitud ante la Secretaría Ambiental el señor Salazar Penna, se ciñen a su inconformidad con actuaciones u supuestas omisiones administrativas, por lo que, en su interpretación, las autoridades que tienen competencias en relación con los hechos por el manifestados, incumplen normas de carácter ambiental. De la lectura del contenido del documento denominado "Determinación de conformidad con el artículo 18.8(4) del Acuerdo de Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos", según el solicitante: *"el Gobierno de Colombia está dejando de aplicar efectivamente su legislación ambiental, en lo que respecta a la Reserva Natural de la Sociedad Civil ("RNSC" o la "Reserva") El Danubio ubicada en la vereda Caldas en el municipio de Morelia, Departamento del Caquetá (Colombia)..."* Refiere la queja, en resumen:

- a) Inconformidad frente a su participación en la celebración del Convenio Solidario N° 026-CNVS-2022 de 17 de noviembre de 2022 celebrado entre el Municipio de Morelia y la Junta de Acción Comunal vereda Caldas, correspondiente a la adecuación de batería sanitaria de la Institución Educativa Palmarito.
- b) Inconformidad frente a su participación en el trámite del proyecto "construcción red de acueducto y planta de tratamiento de agua potable para el casco urbano del municipio de Morelia – Caquetá.
- c) Poda y tala de árboles que hacen parte de la Reserva Natural de la Sociedad Civil El Danubio.

LOS CONVENIOS SOLIDARIOS ENTRE MUNICIPIOS Y JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

La Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."*, modificada por la Ley 1551 de 2012, dentro de los Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia Municipal, señala que, en acatamiento del principio de concurrencia, las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.

De igual manera, indica que, en atención del principio de complementariedad, para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios.

El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 que establece las funciones de los municipios, en sus numerales 16 y 18, específicamente menciona:

"...En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones



indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo...

“...Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios...”

Más adelante, la misma norma señala:

“... Parágrafo 3°. Convenios Solidarios. Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Parágrafo 4°. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad...”

Con base en lo citado, las juntas de acción comunal pueden celebrar convenios solidarios, convenios de asociación y contratos de colaboración y de interés público con entidades estatales, por lo que los criterios a tener en cuenta dependerán del tipo de obra o servicios que pretenden contratarse, así como del tipo de aporte de recursos que garantizará la ejecución del convenio o contrato.

Al ser personas jurídicas sin ánimo de lucro, los organismos comunales pueden celebrar contratos de colaboración o de interés público con el fin de impulsar programas y actividades de interés público y, así mismo, convenios de asociación para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 del 2017, mientras los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8.

Para la celebración de convenios solidarios es necesario que concurren varios requisitos: (i) que las partes intervinientes sean, por un lado, entes territoriales del orden nacional, departamental o municipal y, por otro, juntas de acción comunal; (ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras o impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional y (iii) que el contrato no supere la menor cuantía.

En el régimen general de la Contratación Estatal, los contratos que tengan esta característica pueden celebrarse mediante un trámite preferencial que no requiere de licitación pública y así lo establece el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, que adicionó el artículo 2 del Decreto 1150 de 2007. Por lo tanto, lo que consagran la Ley 1551 de 2012 y Ley 136 de 1994 es un desarrollo de la modalidad de contratación en asuntos de mínima cuantía, en la cual no es necesario realizar un proceso licitatorio y sí permite maximizar la participación de las juntas de acción comunal en el desarrollo de obras que impacten a su comunidad.

Vemos entonces que, si bien no corresponde a esta cartera ministerial pronunciarse frente a la legalidad o conveniencia del Convenio Solidario N° 026-CNVS-2022 de 17 de noviembre de 2022 celebrado entre el Municipio de Morelia y la Junta de Acción Comunal vereda Caldas, correspondiente a la adecuación de batería sanitaria de la Institución Educativa Palmarito, se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico nacional vigente como una facultad contractual del ente territorial.

Ahora bien, frente a la preocupación por el tránsito de personas o motocicletas por la Reserva Natural de la Sociedad Civil -El Danubio, también es relevante indicar que la zonificación de una Reserva Natural de la Sociedad Civil es aquella delimitación de las áreas dentro de la reserva, las cuales están asociadas a ciertos usos y actividades según lo establecido en el Artículo 2.2.2.1.17.4 del Decreto 1076 de 2015. Es importante recordar, nuevamente, que la Reservas Naturales De La Sociedad Civil debe contar mínimo con un área de conservación.

De acuerdo con lo establecido en la norma precitada, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil podrán contener la zonificación:

1. Zona de conservación: área ocupada por un paisaje o una comunidad natural, animal o vegetal, ya sea en estado primario o que está evolucionado naturalmente y que se encuentre en proceso de recuperación.
2. Zona de amortiguación y manejo especial: aquella área de transición entre el paisaje antrópico y las zonas de conservación, o entre aquel y las áreas especiales para la protección como los nacimientos de agua, humedales y cauces. Esta zona puede contener rastrojos o vegetación secundaria y puede estar expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad.
3. Zona de agrosistemas: área que se dedica a la producción agropecuaria sostenible para uso humano o animal, tanto para el consumo doméstico como para la comercialización, favoreciendo la seguridad alimentaria.
4. Zona de uso intensivo e infraestructura: área de ubicación de las casas de habitación, restaurantes, hospedajes, establos, galpones, bodegas, viveros, senderos, vías, miradores, instalaciones eléctricas y de maquinaria fija, instalaciones sanitarias y de saneamiento básico e instalaciones para la educación, la recreación y el deporte.

Con respecto a las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, se consideran incompatibles las siguientes actividades; la existencia de éstas al interior o en el área de influencia de la reserva es un tema verificado en los documentos remitidos o solicitados al usuario y en la visita técnica, para su registro:

- Proyectos de exploración, perforación, producción de hidrocarburos.
- Actividades Mineras.



- Desviaciones de cuerpos de agua natural.
- Proyectos viales o de infraestructura.
- Proyectos eléctricos.
- Otras actividades que afecten no solo el dominio del inmueble, sino que, representen extracción o uso inapropiado de los recursos naturales y afecten la muestra de ecosistema a conservar.

Habrà lugar al estudio por parte de las autoridades ambientales según sus competencias y jurisdicción acerca de factores como la existencia en una Reserva Natural de la Sociedad Civil, por ejemplo, de una servidumbre de tránsito, que resulta ser un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño, son terrenos que le dan acceso cómodo al camino, o por otro medio a otro predio, conforme se señala en los artículos 879 y siguientes del Código Civil Colombiano.

Dentro de lo manifestado por el señor Ivan Salazar Penna, no existe indicación de que actualmente alguna de estas condiciones al interior de la Reserva Natural de la Sociedad Civil – El Danubio, sin embargo, **el propietario de un predio que constituya o integre una Reserva Natural de la Sociedad Civil que se vea amenazada por fuerza mayor, caso fortuito o por el hecho de un tercero, tiene el deber de informarlo a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia y a la Autoridad Ambiental correspondiente** dentro de los 15 días siguientes al evento tal como lo menciona el artículo 2.2.2.1.17.15 de la Sección 17 del Decreto 1076 de 2015.

SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO DE MORELIA

Frente a la inconformidad manifestada por su participación o consulta para el proyecto “*construcción red de acueducto y planta de tratamiento de agua potable para el casco urbano del municipio de Morelia – Caquetá*”, esta, como cualquier actuación administrativa está amparada por el principio de legalidad y sujeta a control por parte de autoridades como la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales o Municipales según el marco de sus competencias y jurisdicción; en cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Cuando un ciudadano o una comunidad estimen que con la materialización de dichos proyectos en actos administrativos proferidos por las autoridades locales, están habilitados para poner en actividad la administración de justicia haciendo uso de los medios de control y acciones constitucionales dispuestos para el estudio acerca de su legalidad.

El tal caso, corresponderá a los jueces de lo contencioso administrativo dentro de dichas acciones legales iniciadas por los ciudadanos a título individual o colectivo, determinar si las actuaciones administrativas desplegadas obedecen a la normatividad que regula las mismas o, en caso contrario, definir sobre que autoridades recae la responsabilidad por su eventual desconocimiento.

Así mismo, son los jueces de la república quienes deciden si las autoridades son responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y, a los derechos de los consumidores y usuarios; ya sea porque no existe un sistema de acueducto en un municipio o este no se encuentra en condiciones aptas para atender su finalidad o, porque considera que no reúne los requisitos que en materia ambiental deben acatarse.

Tratándose de un asunto de tan trascendental importancia como lo es el suministro de agua potable, derecho cuya efectividad debe ser asunto de primer orden para todas las autoridades municipales, los jueces administrativos pueden ordenar que se adopten las medidas necesarias tendientes a garantizar un suministro de agua continuo, eficiente y oportuno, en condiciones de potabilidad, habida cuenta de que con ello garantiza que la vulneración de los derechos colectivos cese. Ello, ordenando que se realicen las actividades necesarias para la ejecución de obras de acueducto de municipios como Morelia.

Cuando los municipios manifiestan que no disponen de los recursos para superar estas situaciones, por cuanto exceden de su presupuesto, la falta de recursos económicos no es excusa para no adelantar ni ejercer las acciones pertinentes, en ejercicio de sus propias competencias. Ante la necesidad de asegurar la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios, de manera subsidiaria o concurrente y ante la escasez o insuficiencia de recursos económicos y técnicos, estos pueden acudir a los estamentos departamentales y nacionales para recibir cofinanciación y apoyo.

PODA Y TALA DE ÁRBOLES EN LA RESERVA NATURAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EL DANUBIO

Según ha narrado el señor Ivan Salazar Penna frente al fenómeno de poda y tala de árboles que hacen parte de la Reserva Natural de la Sociedad Civil El Danubio del Municipio de Morelia – Caquetá, es un asunto de competencia de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONÍA, quien en cumplimiento de sus facultades legales puede atender los requerimientos del señor Ivan Salazar Penna, sin embargo, se desconoce si el solicitante a la fecha ha procurado alguna actuación ante la mencionada autoridad ambiental.

No obstante, es importante mencionar que atender situaciones que giran en torno a la deforestación es uno de los pilares fundamentales de las políticas ambientales que adelanta el Gobierno Nacional representado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Con el ánimo de aplicar freno a la deforestación en el territorio, se implementan planes de contención de la misma en los principales núcleos activos de este fenómeno, con énfasis en la Amazonia, y considerando en los municipios los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para transformarlos en núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad. El fundamento son los acuerdos sociales, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el pago por servicios ambientales, desarrollo



de los proyectos productivos y de los negocios verdes. Aunado a ello, se adelantan acciones concretas y esfuerzos conjuntos para desarticular estructuras criminales relacionadas con la deforestación en coordinación con entidades como la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

Se implementan, además, procesos de restauración y conservación de la base natural para compensar el impacto de la deforestación y del cambio climático, específicamente en ecosistemas, áreas protegidas y otras áreas ambientalmente estratégicas. La restauración se hace teniendo como fundamento la gestión del conocimiento y la salud del ecosistema, se consideran y respetan los saberes, valores ancestrales y tradicionales de las comunidades y actores involucrados.

Se promueven estrategias complementarias de conservación y se avanza en la restauración de ecosistemas degradados con énfasis en aquellos cuya pérdida amenaza la integridad de la biodiversidad, la resiliencia climática y el bienestar humano. Se fortalece el monitoreo, el reporte y la verificación de proyectos de restauración implementados para incrementar a futuro la efectividad de las inversiones. De igual forma, se fortalecen los bancos de germoplasma, y se implementan modelos de gestión integral para la prevención, atención, recuperación y revitalización de pasivos ambientales.

Un aspecto clave a resaltar, son las concesiones forestales campesinas que han demostrado que las comunidades locales llegan a tener tasas de deforestación cercanas a cero en áreas ocupadas por dichas concesiones. En Colombia, la concesión se encuentra establecida desde el Código de Recursos Naturales, sin embargo, no tuvo un desarrollo significativo. Acertadamente, en la actualidad el Gobierno Nacional incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo, la concesión forestal campesina.

Por lo anterior, en la Ley 2294 de 2023 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, por impulso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se integra la figura de concesión forestal campesina, como un mecanismo para permitir a comunidades utilizar reservas de Ley segunda y brinda una mayor seguridad para desarrollar actividades económicas forestales adecuadas al suelo, lo cual, representa una oportunidad que se encontraba pendiente en desarrollarse desde el Código de Recursos Naturales.

Entre de los aspectos positivos se encuentran: i) se realiza la inclusión y reconocimiento a organizaciones y familias campesinas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones que han ingresado a los modelos de justicia transicional, quienes representan en gran medida el tipo de población con presencia real en el territorio de reserva, ii) tiene un enfoque de conservación del bosque bajo economía forestal comunitaria y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, lo que puede convertirse en una alternativa económica más allá de la prohibición impuesta normalmente que ignora el relacionamiento contextual de las comunidades con el bosque; iii) el término de 30 años significa un plazo antes no contemplado que brinda una garantía de consolidación de modelos económicos comunitarios relacionados con el

bosque y, iv) existe un respeto a los territorios y derechos colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes.

PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS TÉRMINOS SEÑALADOS POR LA SECRETARÍA AMBIENTAL Y REFERIDOS POR EL ARTÍCULO 18.8 (5) DEL TLC COLOMBIA - EE.UU.

Si bien, lo hasta aquí ampliamente expuesto, ofrece una respuesta a lo requerido por la Secretaría Ambiental, también señala claramente un panorama, como insumo supremamente relevante para cualquier decisión, acerca de las situaciones particulares mencionadas por el señor Ivan Salazar Penna, de igual manera, expone el marco de competencias de autoridades de los niveles nacional, departamental o municipal, los medios con los que cuenta el solicitante para procurar la participación, atención y protección de los derechos individuales o colectivos que pueda considerar vulnerados, siempre ante autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Ahora, la información solicitada por la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental mediante la determinación de 13 de diciembre de 2023, se centra en el deber de indicar:

- (a) si los asuntos específicos actualmente son cuestión o materia de un proceso judicial o administrativo pendiente, y
- (b) cualquier otra información que la Parte desee someter, incluyendo:
 - (i) si los asuntos han sido previamente materia de un proceso judicial o administrativo;
 - (ii) si las reparaciones privadas en relación con el asunto están disponibles para la persona que hace la solicitud y si han sido solicitadas; o
 - (iii) información sobre actividades de fortalecimiento de capacidades bajo el ACA.

En función de lo planteado, para ofrecer respuesta concreta a lo requerido por la por la Secretaría Ambiental, se efectuaron las consultas pertinentes en las plataformas de acceso público y sobre las que no existe reserva legal destinadas por entidades públicas para verificar sobre la existencia o no de procesos administrativos o judiciales referentes a los hechos expuestos por el señor Ivan Salazar Penna.

Una vez efectuado ese rastreo, se pudo establecer que, en lo referente a la información de carácter público a la que puede tenerse acceso libremente, actualmente los asuntos específicos ventilados por el señor Salazar Penna no son materia de actuación administrativa o judicial, básicamente, porque al parecer el solicitante no las ha iniciado ante ninguna autoridad competente para conocer de ellas.

Para el caso concreto, el resultado de las consultas efectuadas por este ministerio se puede observar que el ciudadano no ha acudido ante los jueces de la república como administradores de justicia naturales para resolver este tipo de asuntos en donde un particular considera que algunos procedimientos administrativos desconocen una normatividad específica, tampoco se puede evidenciar que haya propiciado el inicio de actuaciones ante autoridades más allá de las indicadas por el mismo en su solicitud, a saberse:

- i) Una denuncia presentada ante la Fiscalía General de la Nación, de la cual no puede tenerse certeza de su existencia por cuanto este tipo los procesos adelantados bajo el Sistema Penal Acusatorio colombiano contiene etapas preliminares en las que cualquier información está sujeta a reserva legal.
- ii) Una querrela presentada ante la Inspección de Policía del municipio de Morelia, procedimiento administrativo dentro del cual no tiene injerencia esta cartera y del cual se desconoce su estado actual o los resultados del mismo.

Ambas actuaciones, escapan al marco de competencias constitucionales y legales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ende, son las autoridades de conocimiento de los mismos quienes de acuerdo a sus procedimientos establecerán los resultados a lo denunciado por el solicitante.

Por tales motivos, consideramos que con base en los hechos planteados por el señor Salazar Penna, se encuentran visiblemente establecidas en el ordenamiento jurídico nacional vigente, las competencias que regentan las autoridades administrativas y jurisdiccionales para atender la diversa situación fáctica expuesta por el hoy solicitante y en atención a factores de índole funcional y territorial, asimismo, las normas de orden público indican claramente a todos los ciudadanos aquellos mecanismos con los que cuentan para que se diriman sus conflictos con la administración del nivel municipal, departamental o nacional, en procura de la satisfacción de intereses o derechos que puedan estimar vulnerados o amenazados.

Como puede observarse, según lo expuesto previamente, el Estado colombiano, en total cumplimiento de los parámetros que enmarcan el TLC Colombia – EE.UU. aplica efectivamente su legislación ambiental y sus leyes, reglamentos y otras medidas para cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos cubiertos y de manera que no afecte al comercio o la inversión entre las Partes, de igual manera, conforme a lo suscrito en el acuerdo, mantiene el derecho a ejercer discrecionalidad respecto de acciones ante tribunales o autoridades administrativas, cuando a solicitud de un ciudadano o el gobierno mismo, actuando de oficio, lo encuentren pertinente.

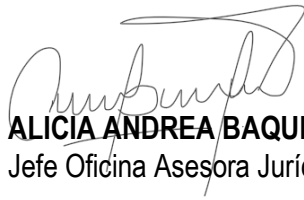
Se reitera, el señor Ivan Salazar Penna, como cualquier ciudadano, cuenta con una amplia estructura institucional representada por diversas entidades públicas, tanto administrativas como judiciales, a las cuales puede acudir para que sean atendidas sus demandas frente a lo que este estima como conductas o acciones vulnerantes de lo consagrado en el Decreto 1996 de 1999, tanto así, que en su



propia solicitud manifiesta haber iniciado una denuncia penal y una querrela, las cuales se encuentran pendientes por resolver.

Con base en lo anterior, sumado a lo ampliamente señalado a lo largo de este escrito y en concordancia con lo dispuesto en el Capítulo Dieciocho del TLC, encontramos prudente y procedente, solicitar respetuosamente a la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental, no continuar con el requerimiento del señor Ivan Salazar Penna, en consecuencia, ante la ausencia de mérito para ello se desestime el desarrollo de un expediente de hechos y se archive el asunto.

Cordialmente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: César Barrera Montañez – Contratista OAJ