

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

No Acta: 01	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 2014-04-21 2015
-------------	--	----------------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

<p>Miembros del Comité: Nubia Lucia Wilches – Subdirectora Administrativa y Financiera Jenny Alejandra Martínez – Jefe Oficina Asesora de Planeación Mónica María Rodríguez – Asesora Dirección General Yasmin Gonzalez Daza – Jefe Oficina Gestión del Riesgo</p> <p>Invitados: Angelo Stovanovich R. – Coordinador Grupo de Control Interno Juan Claudio Arenas – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica</p>

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

Primera Sesión Ordinaria del Comité de Conciliación y Repetición del año 2015, en el que se estudian, evalúan y se decide sobre la procedencia de la Conciliación en el siguiente caso sometido a consideración y sobre las políticas de prevención de daño antijurídico.

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio:
No.
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (SANTA MARTA)
CONVOCANTE: SE ACUMULAN LOS CASOS POR UNIDAD DE HECHOS, PRETENSIONES Y ARGUMENTOS JURÍDICOS
APODERADO: JOSE FRANCISCO ARISMENDI
CONVOCADO: NACIÓN – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR
No.
DATOS: ADOPCION DE POLITICAS DE PREVENCION DE DAÑO ANTIJURIDICO:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Política para la prevención de las demandas de reparación directa originadas por la declaratoria de áreas protegidas y su correspondiente limitación a la propiedad 2. Política para la prevención de las reclamaciones y demandas con ocasión de la actividad contractual con ocasión de los contratos de prestación de servicios 3. la prevención de las demandas de reparación directa con ocasión de muerte o lesiones personales 4. Política para la prevención de las reclamaciones y demandas con ocasión de la actividad contractual

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No. Tema	Resumen
-------------	---------

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

1. **Instalación:** Se procede a instalar la reunión, previamente convocada de conformidad con la Resolución 0110 de 2011; acto seguido otorga la palabra a la Secretaria Técnica, quien anuncia que del acta se dejara registro de audio el cual será transcrito fielmente.

La Secretaria Técnica, informa que vía e-mail institucional y en físico se efectuaron las invitaciones a la sesión a los miembros permanentes e invitados,

1. **Verificación del quórum:** llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio.
2. **Informar inasistencia, impedimento y/o recusación:** Procede a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada no estar inhabilitados.
3. **Presentación asuntos sometidos a estudio:** Previo a dar inicio al punto, se señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno. La Secretaria técnica numera los casos que se someterán a consideración y acto seguido se otorga la palabra a los abogados a cargo de cada uno de ellos, quienes proceden a exponer los expedientes en el orden establecido en la citación así:

Caso

Conciliación extrajudicial – Jose Francisco Arismendi

2.

1. **PRETENSIONES DE LA DEMANDA**
 1. Que se declare administrativamente responsable a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – Parques Nacionales Naturales de Colombia por los perjuicios causados al convocante por el daño antijurídico especial causado por el Acto Administrativo especial No 592 del 24 de Octubre de 2014, ajustado a la norma 3572/2011 y la Ley 1333 de 2009-resolución 0234 de 2004, por la prohibición permanente del uso de sus sitios de pesco, como consecuencia de haber sido incluidos dentro de la zona de recuperación natural protectora.
 2. Como consecuencia de lo anterior se ordene el pago de los daños antijurídicos causados por mantener la medida preventiva de decomiso de la red de pesca el día 06 de agosto de 2014, según acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014. Se generaron perjuicios derivados de la imposibilidad de realizar sus faenas diarias de pesca, con las cuales se lucraban para mantener la salud, seguridad social y la alimentación de su familia.
3. **RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS**
 1. El 12 de junio de 2011 en la playa bahía Gayraca el jefe de Tayrona, se dirigió al grupo que conforma la agremiación de pescadores y manifestó la prohibición de llevar a cabo la actividad de pesca dentro del Parque
 2. El primero de julio de 2011 en la playa de bahía Gayraca se les volvió a reiterar la prohibición de la realización de la actividad de pesca y también señalo las consecuencias que traería si continuábamos ejerciendo la pesca artesanal en este sitio
 3. La pesca hoy representa la subsistencia de la familia de pescadores de la bahía de barlovento.
 4. Por orden del director de UAE Tayrona el de 6 de agosto de 2014, en la playa de bahía Gayraca, se efectuó el decomiso de un trasmallo contra indeterminados.
 5. El 10 de agosto de 2014 solicitó la devolución de las redes de pesca decomisadas.
 6. Mediante acto administrativo No 592 de 24 de octubre de 2014 se dispuso el levantamiento de la medida preventiva de decomiso y se vinculó al proceso sancionatorio al convocante.

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

SOBRE LA NATURALEZA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y LAS CARGAS LEGÍTIMAS QUE RECAEN SOBRE EL TRÍPTICO ECONÓMICO LA CORTE CONSTITUCIONAL HA ESTABLECIDO QUE:

A) "5.2.2. Se ha dicho por parte de la doctrina y la jurisprudencia, que la licitud o ilicitud no se produce como consecuencia de la conducta del agente estatal, sino del propio daño; por lo cual, cuando el daño no reviste el carácter de antijurídico, en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.

5.2.3. En efecto, de acuerdo con este Tribunal, se entiende por daño antijurídico aquél que se sufre la víctima sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio. La noción de daño, lo ha sostenido la Corte, "parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo".

B) "3.1. El derecho-deber del tríptico económico: Una de las características de casi todos los derechos constitucionales fundamentales es que no son derechos absolutos que puedan ejecutarse sin carga alguna, por parte de su titular, pues están sujetos a límites más allá de los cuales resulta ilegítimo su ejercicio. En este sentido la doctrina ha elaborado la noción de derecho-deber, que implica límites al ejercicio del derecho.

(...)

En la Constitución Política surge un tríptico económico, constituido por el trabajo (artículo 25), la propiedad privada (artículo 58) y la libertad de empresa (artículo 333).

Este tríptico económico tiene una función social. En tanto que social, él debe velar por la protección de los valores y derechos sociales. Entre éstos a su vez se destaca la vida y la ecología. Luego el trabajo, la propiedad y la empresa tienen una función ecológica que es inherente a la función social. Es de advertir que el fin último de la función ecológica del tríptico económico es la prevalencia del interés general sobre el interés particular, que es un principio fundante del Estado colombiano"².

C) "41.5. La función ecológica de la propiedad, inherente a la función social, que opera como límite intrínseco y también como delimitación legal del derecho sobre la cosa (art. 58 C.P.). Pero también esta noción se reconoce en la empresa como forma en que se dinamiza la propiedad (art. 333) y por consecuencia, en la actividad

¹ Corte Constitucional, sentencia C-965-03, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

² Corte Constitucional, Sentencia T-411-92, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

de los trabajadores de la misma o de quienes ejercen la libertad de profesión u oficio de manera independiente (arts. 25 y 26 C.P.). Y, finalmente, también es advertible dentro de los propios derechos del consumidor (art. 78 C.P.), en tanto derecho colectivo que impone deberes.

La función y la delimitación ecológica generalizada sobre las libertades económicas se configura desde la Constitución, por el impacto ambiental que en todo caso produce su ejercicio, uso y goce para el colectivo social y también para las generaciones futuras. En ese sentido determinan la ecologización que tales libertades, las cuales se reconocen cada vez más, como "derechos-deber", en los que el principio de libertad pueda ceder ante in dubio pro natura o principio de precaución. Y por esta función ecológica se han reducido aspectos del derecho liberal de la propiedad privada, hasta el punto de admitirse para el caso de predios privados en parques naturales, una limitación intensa sobre parte de libre disposición y afectación de la propiedad.

(...)

...las personas en el interior de los parques nacionales **deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar.** Así mismo, **deben soportar la facultad otorgada a la Administración para regular intensamente actividades privadas en las zonas protegidas**".³

SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EL CONSEJO DE ESTADO HA ESTABLECIDO QUE:

A) 6.1.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, "el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio" ; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa" ; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública **no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos ; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general , o de la cooperación social.**

(...)

6.4.- Debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un "Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos". **Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida**".⁴

B) La segunda característica del daño indemnizable se encuentra en el hecho de establecer que solamente resultan antijurídicas las lesiones causadas por el Estado a los derechos de las personas que no surgen **de su auencia, aceptación o que son propiciadas por ellos mismos.** No se trata de identificar el concepto de daño antijurídico con la causal de exoneración de responsabilidad que rompe la imputación por el hecho o culpa exclusiva de la víctima; se trata de entender que el Estado **no puede indemnizar los daños cuya fuente de indemnización no es objeto de protección jurídica, en tanto que su origen es inconstitucional, ilegal o contraria al principio de buena fe que debe regular todas las actuaciones de los particulares y del Estado (artículo 83 de la Constitución).** En otras palabras, así el daño cuya reparación se pretende pudiese ser causado de manera directa y eficiente por el Estado, no puede ser indemnizado si fue propiciado, auspiciado, avalado u **originado con la actuación u omisión de quien lo reclama, en tanto que el ordenamiento jurídico solamente protege las**

³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-282-12, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁴ Consejo de Estado, sentencia de 26 de marzo de 2014, Radicación número: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004), (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)



PROSPERIDAD
PARA TODOS

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

actuaciones leales y legítimas de los particulares.

(...)

*De este modo, resulta evidente que la aplicación de la buena fe en las actuaciones de los particulares y del Estado no sólo es un principio general del derecho y de ética de comportamiento, sino que es un precepto de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, la constitucionalización de este principio en el artículo 83 de la Carta evidencia su carácter correlativo o recíproco, pues supone, de un lado, la garantía para el administrado de que el Estado presume que así actúa frente a él y a los demás particulares y, de otro, **el deber de comportarse de buena fe en todas las relaciones, de tal forma que tanto la administración como el administrado deben adoptar comportamientos leales en el desenvolvimiento de sus relaciones**⁵.*

ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO:

1. De la solicitud de conciliación extrajudicial se desprende que los convocantes aducen la causación de unos daños causados por la expedición del acto administrativo No 592 del 24 de octubre de 2014, por medio del cual se levantó la medida preventiva impuesta contra indeterminados, y por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona.
2. De los elementos facticos y jurídicos de la solicitud se desprende que los convocantes consideran que PARQUES NACIONALES NATURALES le causó un daño antijurídico por la prohibición de realizar actividades pesqueras dentro del parque y por el ejercicio de la autoridad ambiental por parte de la entidad.
3. Como primera medida, los convocantes consideran que se le causaron unos daños por la prohibición de pesca dentro del Parque Nacional Natural Tayrona por lo que según lo preceptuado por el artículo 164, numeral segundo, literal i), del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la reparación directa del actor está caducada, pues como el mismo lo acepta dentro del escrito de solicitud tuvo conocimiento de dicha prohibición el día El 12 de junio de 2011, por lo que contaba hasta el 13 de junio de 2013 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).
4. No obstante lo anterior, puede apreciarse que los convocantes desconocen que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro de los Parques Nacionales está establecida por la legislación nacional, por lo que no se puede considerar que se le ha causado un daño antijurídico cuando su conducta vulnera las leyes de la nación.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACION:

1. Los solicitantes pretenden la indemnización de los daños causados por la expedición del acto administrativo No 592 del 24 de octubre de 2014, por medio del cual se levantó la medida preventiva impuesta contra indeterminados, y por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona.
2. Los solicitantes argumentan que el daño antijurídico causado se da como consecuencia de la prohibición de realizar actividades pesqueras comunicada por los funcionarios del Parque Nacional el 12 de junio 2011, por lo que en este evento la acción de reparación directa se encuentra caducada pues el conocimiento de los hechos generadores de daño se da en dicha fecha, por lo que el término se vencía el 13 de junio de 2013 para haber presentado la demanda.

⁵ Consejo de Estado, sentencia de 5 de diciembre de 2005, Radicación número: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158), (C.P. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ)



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

3. PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA ha actuado bajo los lineamientos constitucionales y legales vigentes, encontrándonos con que no es de recibo que se alegue la causación de un daño antijurídico por el incumplimiento de los solicitantes de las normas ambientales nacionales que prohíben la actividad de pesca artesanal en los Parques Nacionales.
4. El acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio a los convocantes, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasmallo de pesca beneficiando con la medida a los convocantes.
5. Los convocantes desconocen la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo pues la prohibición de pescar en el área protegida permite la recuperación del recurso para su aprovechamiento por parte de ellos en las zonas colindantes al Parque Nacional Natural.
6. Por los anteriores argumentos se recomienda no proponer fórmula conciliatoria.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

1. Se observa para el caso en su parte procesal, que la acción de reparación directa se encuentra caducada pues el conocimiento de los hechos generadores del daño tiene como fecha, el 12 de junio 2011, momento en el que se les manifiesta de la prohibición de realizar actividades pesqueras comunicada por los funcionarios del Parque Nacional; y el término contado a partir de la ocurrencia de los hechos o el conocimiento de los mismos para la presentación de la demanda se vence a los dos (2) años, es decir, el 13 de junio de 2013.
2. En la parte sustancial, se analiza que los solicitantes alegan que el daño antijurídico se configura por el levantamiento de la medida preventiva, impuesta contra indeterminados, y por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona, en primer lugar, el acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio a los convocantes, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasmallo de pesca beneficiando con la medida a los convocantes y no se puede aducir en ese sentido configuración de daño antijurídico, y en segunda medida la prohibición de la no realización de pesca dentro del parque es un prohibición de índole legal y no por discrecionalidad de Parques Nacionales Naturales.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Adopción de políticas de prevención de daño antijurídico – Anexo No. 2

1. Política para la prevención de las demandas de reparación directa originadas por la declaratoria de áreas protegidas y su correspondiente limitación a la propiedad

3. El apoderado judicial, explica los casos más recurrentes por lo que es demandada la entidad. Así mismo, señala que existen casos en los que no se puede prevenir la afluencia de las mismas en razón de la naturaleza litigiosa que les atañe como el caso de las reparaciones directas que sobrevienen tras la declaratoria de áreas protegidas

A continuación y según los planteamientos de la política de prevención corresponde señalar el análisis efectuado por el comité respecto a esta política:



PROSPERIDAD
PARA TODOS

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

	<p>a) Causa de las demandas: Se analizan los hechos por los cuales de manera reiterada se presentan solicitudes de conciliación y demandas, y se explica que la causa principal se debe a la inconformidad de los propietarios de predios que se encuentran al interior de las áreas del Sistema con la declaratoria del área protegida, pues consideran que la limitación a su propiedad les causa un daño antijurídico que debe ser indemnizado y en ese sentido se alega el daño especial por ocupación permanente al predio, y en cada proceso de solicita la indemnización de perjuicios.</p> <p>b) Posibles causas de la problemática a resolver: Las anteriores causas, tiene origen en la función ecológica de la propiedad manifestada en la facultad del Gobierno Nacional de declarar áreas del territorio nacional que por sus valores naturales y culturales ameritan ser protegidas.</p> <p>c) Medidas para corregir el problema: el apoderado judicial, señala que dentro de los criterios que da la agencia se debe dejar claro que no es prevenible la presentación de estas demandas, sin embargo, el apoderado judicial señala como medida preventiva la defensa judicial encaminada a sentar jurisprudencia para que se clarifique la no configuración de daño antijurídico y la no vulneración del núcleo esencial de la propiedad.</p> <p>Miembros del comité agregan: En función de analizar la prevención de estas demandas se propone complementar la política de prevención presentada manifestando que tal política se ve vislumbrada cuando se realizan la compra de predios, ya que en las zonas intangibles o primitivas donde no se puede llevar a cabo ninguna actividad no conservatoria se deberá realizar tal procedimiento.</p> <p>d) Implementación de las medidas correctivas: se manifestó en el comité que comprobada la efectividad de esta política, el Comité de Conciliación y Repetición procederá a adoptarla de manera definitiva mediante Resolución, así como en dado caso de no obtener los resultados esperados, deberá valorarse otro tipo de medidas que permitan mitigar las causas de estas reclamaciones. Para ello se cuenta con seis (6) meses para implementarla y un (1) año para la verificación de su eficacia.</p> <p>2. Política para la prevención de las reclamaciones y demandas con ocasión de la actividad contractual- Anexo 3.</p> <p>a) Descripción del análisis realizado por el Comité: Parques Nacionales Naturales de Colombia ha recibido demandas relacionadas con la actividad contractual, con ocasión de los contratos de prestación de servicios</p> <p>Para lo anterior, el Comité de Conciliación y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia ha estructurado la siguiente política de prevención tendiente a contrarrestar las reclamaciones que se presentan con ocasión de la actividad contractual referente a los contratos de prestación de servicios</p> <p>b). Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver: los contratistas señalan que se dan los elementos del contrato realidad.</p> <p>c). Identificación de las causas primarias prevenibles: De las anteriores problemáticas evidenciadas tenemos que las causas primarias están en la verificación del cumplimiento del objeto contractual y se alega por parte de los contratistas la ejecución de contratos sucesivos con subordinación</p> <p>d) Medidas para corregir el problema: se propone por parte del apoderado judicial la capacitación de las personas encargadas de la supervisión de los contratos en conocer las diferencias que por vía jurisprudencia se señala para los contratos, de prestación de prestación de servicios y contrato laboral</p> <p>Miembros del comité agregan: Se propone una circular con la debida información diferenciadora entre los contratos de prestación de servicios y laboral. Se agrega también que hace parte de la política de prevención, la debida verificación de la realización de los contratos.</p> <p>e) Implementación de las medidas correctivas: Para ello se cuenta con seis (6) meses para implementarla y un</p>
--	--



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

(1) año para la verificación de su eficacia.

3. política para la prevención de las demandas de reparación directa con ocasión de muerte o lesiones personales- Anexo 4

a) descripción del análisis realizado por el comité: Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene en su contra demandas que han sido interpuestas por la ocurrencia de accidentes o siniestros en los cuales han perecido o han resultado lesionados funcionarios de la entidad, terceros y/o visitantes de las áreas protegidas, quienes acuden para que se les reconozca y paguen los perjuicios ocasionados.

b). identificación de las causas primarias prevenibles: las causas tienen origen en las actuaciones de la entidad puesto que en la utilización de los elementos no se tiene la diligencia adecuada ni la debida supervisión y control sobre su uso

La principal causa de reclamaciones por accidentes en los que se han visto involucrados funcionarios y/o vehículos de la entidad es la imprudencia de los funcionarios al conducir vehículos automotores, así como la falta de control sobre las personas que hacen uso de los vehículos oficiales, pues las reclamaciones se basan principalmente en que estos bienes de la entidad han causado lesiones o muerte a terceros. .

c) Medidas para corregir el problema: las medidas que podrían adoptarse para evitar la interposición de las demandas podrían consistir en la capacitación de los funcionarios en la utilización de elementos potencialmente dañinos que necesitan usarse para el ejercicio de sus labores. y sobre la concientización sobre las acciones de repetición que pueden conllevar. Es decir, manifestarles su responsabilidad.

Miembros del comité agregan: se deberá vincular en el curso de estas demandas y en el curso de las políticas de prevención a las distintas personas naturales o jurídicas que tienen convenios con Parques Nacionales Naturales debido ellos también están envueltos en los distintos accidentes.

d) Implementación de las medidas correctivas: Para ello se cuenta con seis (6) meses para implementarla y un (1) año para la verificación de su eficacia.

4. Política para la prevención de las reclamaciones y demandas con ocasión de la actividad contractual- Anexo 5

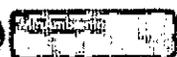
a). Descripción del análisis realizado por el Comité Parques Nacionales Naturales de Colombia ha recibido reclamaciones relacionadas con la actividad precontractual y contractual en las cuales se han afectado los intereses de los contratistas o se ha incumplido alguna de las estipulaciones contractuales.

b) Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver: Los hechos que dieron origen a estas reclamaciones se debieron a la falta de previsión en la suscripción de un contrato que ampare la prestación de un servicio a favor de la Entidad, la ejecución de un contrato sin el cumplimiento de las garantías requeridas e incumplimientos en la entrega de productos por parte de contratistas que derivan en investigaciones o tramamientos a la hora de pagar la retribución económica acordada.

c) Medidas para corregir el problema: Con ocasiones de actividades contractuales relativa a temas de responsabilidad y contratos internacionales se señala por parte de este comité que esta política no da a lugar porque no hay demandas en este asunto, sin embargo, en lo general se plantea como política preventiva el llamado al cumplimiento estricto de las normas haciéndoles llegar la documentación debida y normativa sin dar lugar a una capacitación.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
-----------	-----------------------------	--------------------



PROSPERIDAD
PARA TODOS

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	
2. Elaboración del acta del Comité	Secretaria Técnica	

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

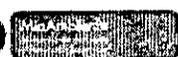
Actividad	Responsable del Seguimiento	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1. Expedición de las Certificaciones	Secretaria Técnica		Finalizado

ASISTENCIA Y APROBACIÓN DEL ACTA

NOMBRE Y APELLIDO	ÁREA –DEPENDENCIA-ENTIDAD	FIRMA
Nubia Wilches	Subdirectora Administrativa y Financiera	
Yasmin Gonzalez Daza	Jefe Oficina Gestión del Riesgo	
Jenny Alejandra Martínez	Jefe Oficina Asesora de Planeación	
Mónica María Rodríguez	Asesora Dirección General	

DOCUMENTOS ANEXOS AL ACTA: FICHAS DE CONCILIACIÓN

- Conciliación Prejudicial siendo convocante:





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

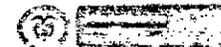
Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	Primera Sesión Comité Concili.		ENCARGADO DEL EVENTO	
			Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA		TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/>	Presencial <input checked="" type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN:	Dirección General.	FECHA:	21-Ener-2015	HORA FIN:

PARTICIPANTES

No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Julia Miranda J.	DIG	julia.miranda@parques	3532400	✓		Miranda
2	Manuel Rodríguez	DIG	manuel.rodriguez@parques	553	✓		
3	Julia Miranda			3532435			
4	Beatriz J Nino Indro	OAJ	beatriz.nino@parquesnacionales.gov		✓		Beatriz
5	Yasmin Gonzalez	O.G.R.	yasmin.gonzalez@pnn	505	✓		Yasmin
6	Angelo Storoanovich	G.C.I.	angelo.storoanovich@pnn	3532400	✓		Angelo
7	Julieta Ramos	OAP	maria.ramos@parques	x560	✓		Julieta
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



6

ACUMULACIÓN DE PROCESOS POR UNIDAD DE HECHOS, PRETENSIONES Y ARGUMENTOS JURÍDICOS

CONVOCANTES:

- CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ LÓPEZ
- EMELL ANTONIO FERNÁNDEZ PARDO
- EMILIO ALFONSO ARIAS MORALES
- IVÁN ANTONIO FERNÁNDEZ PARDO
- JAIRO ENRIQUE VILLALBA LEAL
- JESÚS ALBERTO PACHECO GUERRA
- JOSÉ FRANCISCO PACHECO HERRERA
- LESMES OTERO OVIDIO
- LUIS FERNANDO VILORIA
- MANUEL RODRÍGUEZ JIMÉNEZ
- MAXIMILIANO VELÁZQUEZ YÁNEZ
- MIGUEL ANTONIO ZUÑIGA ASIS
- ODAVIS NAVARRO MEZA
- OSVALDO LOAIZA VELÁSQUEZ
- RAMÓN PEZZOTTI ARIZA
- WILFRIDO RAFAEL FERNÁNDEZ PARDO
- YONATAN PACHECO YANEZ

Las anteriores solicitudes de conciliación se someten en conjunto por medio de la presente ficha por encontrarse que los escritos comparten los mismos hechos, pretensiones y argumentos jurídicos, basados principalmente en la prohibición de realizar la actividad pesquera en Bahía Gayraca – Parque Nacional Natural Tayrona y en la expedición del acto administrado No 592 del 24 de Octubre de 2014.

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se declare administrativamente responsable a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – Parques Nacionales Naturales de Colombia por los perjuicios causados al convocante por el daño antijurídico especial causado por el Acto Administrativo especial No 592 del 24 de Octubre de 2014, ajustado a la norma 3572/2011 y la Ley 1333 de 2009-resolución 0234 de 2004, por la prohibición permanente del uso de sus sitios de pesca, como consecuencia de haber sido incluidos dentro de la zona de recuperación natural protectora.
2. Como consecuencia de lo anterior se ordene el pago de los daños antijurídicos causados por mantener la medida preventiva de decomiso de la red de pesca el día 06 de agosto de 2014, según acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014. Se generaron perjuicios derivados de la imposibilidad de realizar sus faenas diarias de pesca, con las cuales se lucraban para mantener la salud, seguridad social y la alimentación de su familia.

SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (SANTA MARTA)
CONVOCANTES: SE ACUMULAN LOS CASOS POR UNIDAD DE HECHOS, PRETENSIONES Y ARGUMENTOS JURÍDICOS
APODERADO: JOSE FRANCISCO ARISMENDI
CONVOCADO: NACION - PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: Procuraduría General de la Nación a través de los Procuradores Judiciales Administrativos.
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INICIAR: El apoderado de la convocante en la solicitud de conciliación expresa la posibilidad de acudir al medio de control de reparación directa.
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 16 de diciembre de 2014
FECHA DE LOS HECHOS: 12 DE JUNIO DE 2011
CADUCIDAD: 13 de JUNIO de 2013
CUANTÍA: \$496.809.727 pesos

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. El 12 de junio de 2011 en la playa bahía Gayraca el director de Parques Nacionales Naturales de Santa Marta Tayrona Gustavo Sánchez, se dirigió al grupo que conformamos la agremiación de pescadores y en forma categórica expreso "Que desde ese momento quedaba prohibido la pesca artesanal en la zona".
2. El primero de julio de 2011 en la playa de bahía Gayraca el biólogo Cesar Garcia funcionario de la UAE nos reunió para manifestarle la prohibición y las consecuencias que traería si continuábamos ejerciendo la pesca artesanal en este sitio (decomiso de redes y aparejos de pesca artesanal).
3. La pesca hoy representa la subsistencia de la familia de pescadores de la bahía de barlovento.
4. Por orden del director de UAE Tayrona el de 6 de agosto de 2014, en la playa de bahía Gayraca, se efectuó el decomiso de las redes de pesca de mi poderdante.
5. El 10 de agosto de 2014 solicitó la devolución de las redes de pesca decomisadas.
6. Mediante acto administrativo No 592 de 24 de octubre de 2014 se dispuso el levantamiento de la medida preventiva de decomiso y se vinculó al proceso sancionatorio al convocante.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

...

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse **dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño,** o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente **la reparación del daño antijurídico** producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

SOBRE LA NATURALEZA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y LAS CARGAS LEGÍTIMAS QUE RECAEN SOBRE EL TRÍPTICO ECONÓMICO LA CORTE CONSTITUCIONAL HA ESTABLECIDO QUE:

A) "5.2.2. Se ha dicho por parte de la doctrina y la jurisprudencia, que la licitud o ilicitud no se produce como consecuencia de la conducta del agente estatal, sino del propio daño; por lo cual,

cuando el daño no reviste el carácter de antijurídico, en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que **el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.**

5.2.3. En efecto, de acuerdo con este Tribunal, se entiende por daño antijurídico aquél que se sufre la víctima **sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio.** La noción de daño, lo ha sostenido la Corte, "parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo"¹.

B) "3.1. El derecho-deber del tríptico económico: Una de las características de casi todos los derechos constitucionales fundamentales es que no son derechos absolutos que puedan ejecutarse sin carga alguna, por parte de su titular, pues están sujetos a límites más allá de los cuales resulta ilegítimo su ejercicio. En este sentido la doctrina ha elaborado la noción de derecho-deber, que implica límites al ejercicio del derecho.

(...)

En la Constitución Política surge un tríptico económico, constituido por el trabajo (artículo 25), la propiedad privada (artículo 58) y la libertad de empresa (artículo 333).

Este tríptico económico tiene una función social. En tanto que social, él debe velar por la protección de los valores y derechos sociales. **Entre éstos a su vez se destaca la vida y la ecología.** Luego el trabajo, la propiedad y la empresa tienen una función ecológica que es inherente a la función social. **Es de advertir que el fin último de la función ecológica del tríptico económico es la prevalencia del interés general sobre el interés particular, que es un principio fundante del Estado colombiano**"².

C) "41.5. La función ecológica de la propiedad, inherente a la función social, que opera como límite intrínseco y también como delimitación legal del derecho sobre la cosa (art. 58 C.P.). Pero también **esta noción se reconoce en la empresa como forma en que se dinamiza la propiedad** (art. 333) y por consecuencia, **en la actividad de los trabajadores de la misma o de quienes ejercen la libertad de profesión u oficio de manera independiente (arts. 25 y 26 C.P.)**. Y, finalmente, también es advertible dentro de los propios derechos del consumidor (art. 78 C.P.), en tanto derecho colectivo que impone deberes.

La función y la delimitación ecológica generalizada sobre las libertades económicas se configura desde la Constitución, por el impacto ambiental que en todo caso produce su ejercicio, uso y goce para el colectivo social y también para las generaciones futuras. En ese sentido determinan la ecologización que tales libertades, las cuales se reconocen cada vez más, como "derechos-deber", en los que el principio de libertad pueda ceder ante in dubio pro natura o principio de precaución. Y por esta función ecológica se han reducido aspectos del derecho liberal de la propiedad privada, hasta el punto de admitirse para el caso de predios privados en parques naturales, una limitación intensa sobre parte de libre disposición y afectación de la propiedad.

(...)

...las personas en el interior de los parques nacionales **deben allanarse por completo al**

¹ Corte Constitucional, sentencia C-965-03, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

² Corte Constitucional, Sentencia T-411-92, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así mismo, deben soportar la facultad otorgada a la Administración para regular intensamente actividades privadas en las zonas protegidas.³

SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EL CONSEJO DE ESTADO HA ESTABLECIDO QUE:

A) 6.1.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, "el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública **no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos ; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general , o de la cooperación social.**

(...)

6.4.- Debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un "Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos". **Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida**.⁴

B) La segunda característica del daño indemnizable se encuentra en el hecho de establecer que solamente resultan antijurídicas las lesiones causadas por el Estado a los derechos de las personas que no surgen **de su anuencia, aceptación o que son propiciadas por ellos mismos.** No se trata de identificar el concepto de daño antijurídico con la causal de exoneración de responsabilidad que rompe la imputación por el hecho o culpa exclusiva de la víctima; se trata de entender que el Estado **no puede indemnizar los daños cuya fuente de indemnización no es objeto de protección jurídica, en tanto que su origen es inconstitucional, ilegal o contraria al principio de buena fe que debe regular todas las actuaciones de los particulares y del Estado (artículo 83 de la Constitución).** En otras palabras, así el daño cuya reparación se pretende pudiese ser causado de manera directa y eficiente por el Estado, no puede ser indemnizado si fue propiciado, auspiciado, avalado u **originado con la actuación u omisión de quien lo reclama, en**

³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-282-12, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁴ Consejo de Estado, sentencia de 26 de marzo de 2014, Radicación número: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004), (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)

tanto que el ordenamiento jurídico solamente protege las actuaciones leales y legítimas de los particulares.

(...)

*De este modo, resulta evidente que la aplicación de la buena fe en las actuaciones de los particulares y del Estado no sólo es un principio general del derecho y de ética de comportamiento, sino que es un precepto de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, la constitucionalización de este principio en el artículo 83 de la Carta evidencia su carácter correlativo o recíproco, pues supone, de un lado, la garantía para el administrado de que el Estado presuma que así actúa frente a él y a los demás particulares y, de otro, **el deber de comportarse de buena fe en todas las relaciones, de tal forma que tanto la administración como el administrado deben adoptar comportamientos leales en el desenvolvimiento de sus relaciones**⁵.*

ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO:

1. De la solicitud de conciliación extrajudicial se desprende que los convocantes aducen la causación de unos daños causados por la expedición del acto administrativo No 592 del 24 de octubre de 2014, por medio del cual se levantó la medida preventiva impuesta contra indeterminados, y por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona.
2. De los elementos facticos y jurídicos de la solicitud se desprende que los convocantes consideran que PARQUES NACIONALES NATURALES le causó un daño antijurídico por la prohibición de realizar actividades pesqueras dentro del parque y por el ejercicio de la autoridad ambiental por parte de la entidad.
3. Como primera medida, los convocantes consideran que se le causaron unos daños por la prohibición de pesca dentro del Parque Nacional Natural Tayrona por lo que según lo preceptuado por el artículo 164, numeral segundo, literal i), del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la reparación directa del actor está caducada, pues como el mismo lo acepta dentro del escrito de solicitud tuvo conocimiento de dicha prohibición el día El 12 de junio de 2011, por lo que contaba hasta el 13 de junio de 2013 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).
4. No obstante lo anterior, puede apreciarse que los convocantes desconocen que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro de los Parques Nacionales está establecida por la legislación nacional, por lo que no se puede considerar que se le ha causado un daño antijurídico cuando su conducta vulnera las leyes de la nación. Conviene reiterar lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado citada donde se establece que:

"...en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que el

⁵ Consejo de Estado, sentencia de 5 de diciembre de 2005, Radicación número: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158), (C.P. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ)

sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.

5.2.3. En efecto, de acuerdo con este Tribunal, se entiende por daño antijurídico aquél que se sufre la víctima **sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio.**⁶

"6.1.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: ...y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social"⁷.

"La segunda característica del daño indemnizable se encuentra en el hecho de establecer que solamente resultan antijurídicas las lesiones causadas por el Estado a los derechos de las personas que no surgen **de su anuencia, aceptación o que son propiciadas por ellos mismos.** No se trata de identificar el concepto de daño antijurídico con la causal de exoneración de responsabilidad que rompe la imputación por el hecho o culpa exclusiva de la víctima; se trata de entender que el Estado **no puede indemnizar los daños cuya fuente de indemnización no es objeto de protección jurídica, en tanto que su origen es inconstitucional, ilegal o contraria al principio de buena fe que debe regular todas las actuaciones de los particulares y del Estado (artículo 83 de la Constitución).** En otras palabras, así el daño cuya reparación se pretende pudiese ser causado de manera directa y eficiente por el Estado, no puede ser indemnizado si fue propiciado, auspiciado, avalado u **originado con la actuación u omisión de quien lo reclama, en tanto que el ordenamiento jurídico solamente protege las actuaciones leales y legítimas de los particulares**⁸.

5. Igualmente, se encuentra que los convocantes alegan que con el acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 se le causo un perjuicio, desconociendo que dicho acto administrativo lo que hizo fue levantar la medida preventiva de decomiso de la malla de pesca incautada; por lo que no puede alegar la causación de un daño por un acto que lo que hace es precisamente beneficiar al dueño del trasmallo.
6. Además de las anteriores consideraciones los convocantes desconocen que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro del Parque Nacional Natural Tayrona, encuentra sustento en las normas constitucionales que regulan la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo, puesto que él puede continuar realizando su actividad en las zonas colindantes al Parque nacional, área protegida que contribuye a que el recurso pesquero se recupere y se mantenga en el tiempo. Al respecto se recuerda lo manifestado

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-965-03, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

⁷ Consejo de Estado, sentencia de 26 de marzo de 2014, Radicación número: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004), (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)

⁸ Consejo de Estado, sentencia de 5 de diciembre de 2005, Radicación número: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158), (C.P. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ)

por la Corte Constitucional, frente a la función ecológica del tríptico económico:

*"41.5. La función ecológica de la propiedad, inherente a la función social, que opera como límite intrínseco y también como delimitación legal del derecho sobre la cosa (art. 58 C.P.). Pero también **esta noción se reconoce en la empresa como forma en que se dinamiza la propiedad (art. 333) y por consecuencia, en la actividad de los trabajadores de la misma o de quienes ejercen la libertad de profesión u oficio de manera independiente (arts. 25 y 26 C.P.)**. Y, finalmente, también es advertible dentro de los propios derechos del consumidor (art. 78 C.P.), en tanto derecho colectivo que impone deberes.*

La función y la delimitación ecológica generalizada sobre las libertades económicas se configura desde la Constitución, por el impacto ambiental que en todo caso produce su ejercicio, uso y goce para el colectivo social y también para las generaciones futuras. En ese sentido determinan la ecologización que tales libertades, las cuales se reconocen cada vez más, como "derechos-deber", en los que el principio de libertad pueda ceder ante in dubio pro natura o principio de precaución. Y por esta función ecológica se han reducido aspectos del derecho liberal de la propiedad privada, hasta el punto de admitirse para el caso de predios privados en parques naturales, una limitación intensa sobre parte de libre disposición y afectación de la propiedad.

(...)

*...las personas en el interior de los parques nacionales **deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar**. Así mismo, **deben soportar la facultad otorgada a la Administración para regular intensamente actividades privadas en las zonas protegidas**".⁹*

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN:

1. Los solicitantes pretenden la indemnización de los daños causados por la expedición del acto administrativo No 592 del 24 de octubre de 2014, por medio del cual se levantó la medida preventiva impuesta contra indeterminados, y por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona.
2. Los solicitantes argumentan que el daño antijurídico causado se da como consecuencia de la prohibición de realizar actividades pesqueras comunicada por los funcionarios del Parque Nacional el 12 de junio 2011, por lo que en este evento la acción de reparación directa se encuentra caducada pues el conocimiento de los hechos generadores de daño se da en dicha fecha, por lo que el termino se vencía el 13 de junio de 2013 para haber presentado la demanda.
3. PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA ha actuado bajo los lineamientos constitucionales y legales vigentes, encontrándonos con que no es de

⁹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-282-12, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

recibo que se alegue la causación de un daño antijurídico por el incumplimiento de los solicitantes de las normas ambientales nacionales que prohíben la actividad de pesca artesanal en los Parques Nacionales.

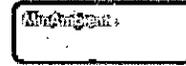
4. El acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio a los convocantes, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasmallo de pesca beneficiando con la medida a los convocantes.
5. Los convocantes desconocen la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo pues la prohibición de pescar en el área protegida permite la recuperación del recurso para su aprovechamiento por parte de ellos en las zonas colindantes al Parque Nacional Natural.
6. Por los anteriores argumentos se recomienda no proponer formula conciliatoria.



Cordialmente,
JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado – Oficina Asesora Jurídica



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



PROSPERIDAD
PARA TODOS

12

POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LAS RECLAMACIONES Y DEMANDAS CON OCASIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL

a. Descripción del análisis realizado por el Comité

Parques Nacionales Naturales de Colombia ha recibido cuatro (4) reclamaciones relacionadas con la actividad precontractual y contractual en las cuales se han afectado los intereses de los contratistas o se ha incumplido alguna de las estipulaciones contractuales.

Las anteriores reclamaciones corresponden a un total del 5 % del total de las solicitudes que se han suscitado en contra de la Entidad y representan un gasto eventual de \$ 9,259,938 en el caso de llegarse a un acuerdo conciliatorio en el que se reconozcan dineros a favor de los contratistas o se dé inicio a un proceso judicial que sea fallado en contra de la Entidad.

Los hechos que dieron origen a estas reclamaciones se debieron a la falta de previsión en la suscripción de un contrato que ampare la prestación de un servicio a favor de la Entidad, la ejecución de un contrato sin el cumplimiento de las garantías requeridas e incumplimientos en la entrega de productos por parte de contratistas que derivan en investigaciones o trabamientos a la hora de pagar la retribución económica acordada.

Las causas de algunas de estas reclamaciones pueden ser imputadas a la Entidad cuando el daño tiene origen en una actuación de la misma índole. Otras de las reclamaciones tienen su fundamento en las acciones u omisiones en la ejecución del contrato que se atribuyen a los contratistas.

Cuando se presentan reclamaciones que tienen fundamento en la actuación de la Entidad, conviene diferenciar si se ha debido a la falta de planeación o por presentarse un enriquecimiento sin causa a favor de la Entidad. De otra parte cuando las reclamaciones se originan en el incumplimiento del contrato es del caso analizar las causas del mismo y la atribución de la responsabilidad.

Para lo anterior, el Comité de Conciliación y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia ha estructurado la siguiente política de prevención tendiente a contrarrestar las reclamaciones que se presentan con ocasión de la actividad contractual.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

b. Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

Una vez analizados los hechos que dan origen a las reclamaciones a la Entidad se evidenció que éstas se deben a las siguientes falencias:

Un total de dos (2) reclamaciones originadas por incumplimiento del contrato. Una (1) reclamación originada en enriquecimiento sin causa a favor de la Entidad y una (1) reclamación por haberse ejecutado un contrato sin las garantías necesarias para la ejecución contractual.

c. Identificación de las causas primarias prevenibles

De las anteriores problemáticas evidenciadas tenemos que las causas primarias están en la verificación del cumplimiento del objeto contractual y el examen del cumplimiento de los requisitos necesarios para la prestación de un servicio a favor de la Entidad.

2. Medidas para corregir el problema

Las medidas que podrían adoptarse para evitar la presentación de reclamaciones relacionadas con incumplimientos contractuales así como aquellas que tienen que ver con la ejecución de prestaciones, es el apego estricto a las disposiciones normativas expedidas por el legislador en materia contractual, para lo cual se les hará llegar el presente documento a las personas encargadas de este tema en la entidad. -

El personal encargado de lo anterior serán todas las dependencias y/o Grupos que tengan atribuida la labor de llevar a cabo la actividad precontractual y contractual.

Teniendo en cuenta la medida propuesta para mitigar esta problemática, la verificación de los resultados de la implementación de esta política se evidenciarán de manera continua por parte del Comité de Conciliación y Repetición y al término de un año se evidenciará si se han presentado nuevas reclamaciones por las mismas causas.

~~Incluir el tema de capacitaciones a los supervisores. Se recomienda incluir un listado de requisitos, a manera de lista de chequeo, pues el valor agregado no sería evidente dado que se propone el apego a las normas y requisitos, situación que en principio se vendría dando ya; la una ruta precontractual y contractual que involucre el conocimiento específico de la Entidad o situaciones vividas en estas dos etapas; aspectos específicos para identificar si las personas naturales o jurídicas están cobijados como inversores extranjeros. Para armar esta lista de~~



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



MinAmbiente

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

~~chequeo, se debería pedir capacitación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MinCIT al correo consultasIED@mincit.gov.co~~

3. Implementación de las medidas correctivas – Publicación

Comprobada la efectividad de esta política, el Comité de Conciliación y Repetición procederá a adoptarla de manera definitiva mediante Resolución, así como en dado caso de no obtener los resultados esperados, deberá valorarse otro tipo de medidas que permitan mitigar las causas de estas reclamaciones.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



BOGOTÁ

PROSPERIDAD
PARA TODOS

POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LAS DEMANDAS DE REPRACIÓN DIRECTA CON OCASIÓN DE MUERTE O LESIONES PERSONALES

a. Descripción del análisis realizado por el Comité

Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene en su contra seis (6) demandas que han sido interpuestas por la ocurrencia de accidentes o siniestros en los cuales han perecido o han resultado lesionados funcionarios de la Entidad, terceros y/o visitantes de las áreas protegidas, quienes acuden a través de los medios de control para que se les reconozca y paguen los perjuicios ocasionados.

Con formato: Español (alfab. internacional)

Las anteriores demandas corresponden a un total del 15 % del total de las controversias que se han suscitado en contra de la Entidad y representan un gasto eventual de \$ 4.431.701.688 en el caso de ser falladas en contra.

Al analizar los hechos por los cuales reiteradamente se presentan solicitudes de conciliación y demandas, encontramos que muchas de estas y las que representan un mayor gasto para la entidad se deben a la utilización de elementos de propiedad de la Entidad sin tomar las precauciones necesarias para evitar la ocurrencia de accidentes.

Así mismo se encuentra como causa reiterada los accidentes ocurridos dentro de las áreas integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se presentan por diferentes causas que pueden o no ser imputadas a la entidad.

Las causas de los primeros hechos descritos tienen origen en las actuaciones de la entidad puesto que en la utilización de los elementos no se tiene la diligencia adecuada ni la debida supervisión y control sobre su uso. En este sentido tenemos que el artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado es responsable patrimonialmente por acción u omisión de los daños antijurídicos que se causen a los administrados por el ejercicio de la función pública.

Sobre el régimen de responsabilidad aplicable en los casos en que se ve involucrados vehículos de la Entidad, el Honorable Consejo de Estado ha establecido que *"régimen aplicable es el de responsabilidad objetiva en aplicación de la teoría del riesgo excepcional, porque el factor de imputación es el riesgo grave y anormal al que el Estado expone a los administrados. En virtud de ese título de imputación objetivo, el demandante tiene la obligación de probar el daño y el nexo causal entre éste y la acción u omisión de la Administración para que se pueda deducir su*





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

responsabilidad patrimonial, sin entrar a analizar la licitud de la conducta del Estado, que resulta en este caso irrelevante. A su vez, la Administración, para excluir su responsabilidad deberá acreditar la presencia de una causa extraña como: el hecho exclusivo de la víctima, la fuerza mayor o el hecho exclusivo y determinante de un tercero”¹.

Teniendo en cuenta que el régimen de responsabilidad aplicable es objetivo, la defensa de la Entidad está enfocada en demostrar la existencia de una causal eximente de responsabilidad—su actuar diligente y cuidadoso, las cuales como lo ha establecido el Consejo de Estado “...fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima constituyen un conjunto de eventos que dan lugar a que devenga imposible imputar, desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad por los daños cuya causación da lugar a la iniciación del litigio, a la persona o entidad que obra como demandada dentro del mismo.”²— Por este motivo resulta indispensable la adopción de mecanismos para evitar situaciones potencialmente dañinas en las cuales se vean involucrados funcionarios y vehículos o bienes de propiedad de la Entidad.

Con formato: Fuente: Cursiva

Con formato: Fuente: Cursiva

Por otro lado, con respecto a la causa de demandas originada en accidentes dentro de las áreas protegidas tenemos que el ingreso a éstas lleva implícito un riesgo puesto que son ecosistemas en su estado natural. En este sentido se encuentra que el Estado no realiza ninguna actividad que se considere riesgosa sino que es el propio particular quien asume dicho riesgo.

En el presente caso, se encuentra que una eventual responsabilidad de la entidad se imputaría bajo el régimen de responsabilidad por falla en el servicio, con base en los artículos 2 inciso 2 y 90 de la Constitución Política, según los cuales “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” y, “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

En este sentido, debe recordarse que para que se configure este particular título de imputación frente a una omisión por parte del Estado, y en efecto se derive la responsabilidad de una entidad, se deben encontrar acreditados los siguientes requisitos: i) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios, ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de

¹ Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Expediente 19001-23-31-000-1998-05110-01(20328). M.P. HERNAN ANDRADE RINCON

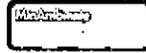
² Sentencia de veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014). Expediente 41001-23-31-000-1993-07052-01(22597) M.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso, iii) un daño antijurídico, y iv) la relación causal entre la omisión y el daño.

Frente al particular resulta pertinente recordar lo manifestado por el Honorable Consejo de Estado que ha señalado que la falla del servicio *"...debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera", así, las obligaciones que están a cargo del Estado -y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo...³"*

Teniendo en cuenta que el régimen de responsabilidad aplicable es subjetivo resulta indispensable la adopción de mecanismos que demuestren que la entidad ha cumplido con la diligencia debida en el ejercicio de sus funciones, otorgando la información necesaria a las personas que ingresan a las áreas del Sistema de Parques Nacionales sobre los riesgos, los lugares permitidos y la señalización de las zonas que se encuentran dentro del área protegida.

Para lo anterior, el Comité de Conciliación y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia ha estructurado la siguiente política de prevención tendiente a contrarrestar las demandas de reparación directa en las que se encuentran involucrados funcionarios y/o vehículos de la entidad, así como las originadas por accidentes ocurridos dentro de las áreas del sistema.

b. Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

Una vez analizados los hechos que dan origen a las reclamaciones a la Entidad se evidenció que éstas se deben a las siguientes falencias:

Un total de tres (3) demandas interpuestas por personas que han sufrido lesiones o familiares de personas muertas en accidentes en los que se han visto involucrados funcionarios de la entidad y/o vehículos de su propiedad.

³ M.P. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Exp. 5200123310001999-00518-01 (20750)





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Un total de tres (3) demandas interpuestas por personas que han sufrido lesiones o familiares de personas muertas en accidentes acontecidos al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

c. Identificación de las causas primarias prevenibles

De lo anterior tenemos que la principal causa de reclamaciones por accidentes en los que se han visto involucrados funcionarios y/o vehículos de la entidad es la imprudencia de los funcionarios al conducir vehículos automotores, así como la falta de control sobre las personas que hacen uso de los vehículos oficiales, pues las reclamaciones se basan principalmente en que estos bienes de la entidad han causado lesiones o muerte a terceros.

En el caso de los accidentes dentro de las áreas del Sistema, se tiene que muchos suceden debido a la imprudencia de los visitantes y circunstancias que escapan al control de la entidad.

2. Medidas para corregir el problema

Las medidas que podrían adoptarse para evitar la interposición del primer tipo de demandas (accidentes en los que se han visto involucrados funcionarios y/o vehículos de la entidad) podrían consistir en la capacitación de los funcionarios en la utilización de elementos potencialmente dañinos que necesitan usarse para el ejercicio de sus labores. Igualmente, conviene capacitar a los funcionarios que tengan a su cargo el manejo de vehículos de la entidad, directores territoriales y jefes de área protegida en la correcta utilización y supervisión del uso de estos instrumentos, así como en la eventual responsabilidad que le cabría a la entidad y por repetición a ellos en dado caso de que se den condenas por los accidentes que se causen

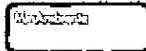
Con el fin de mitigar los riesgos a los que se ven expuestos los funcionarios que laboran en cada una de las áreas protegidas y los visitantes de las mismas conviene dar plena aplicación a los mecanismos de prevención y control que ya han sido adoptados por la Entidad ya que como se señaló anteriormente, las causas de estos accidentes pueden ser o no imputadas a la Entidad. Pese a lo anterior siempre será importante demostrar el cuidado y diligencia observada en cada una de las actividades a cargo de Parques Nacionales.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Para la implementación de estas medidas es necesario que cada una de las dependencias (nivel central, Direcciones Territoriales y Jefes de Área) que tengan a su cargo elementos que encarnen un riesgo en su utilización tanto para funcionarios, visitantes o terceros provean la capacitación necesaria para su correcta utilización o de los espacios necesarios y elementos convenientes para la guarda de los mismos.

Con el fin de que el Comité de Conciliación y Repetición pueda hacerle seguimiento al cumplimiento de esta política, se propone presentar un informe sobre las cualidades del personal encargado de dar uso a elementos *potencialmente peligrosos* y las condiciones de custodia de los mismos.

Para la verificación de los resultados de la implementación de esta política se pueden tener dos momentos, el primero de estos dentro de los seis (6) meses siguientes a la adopción de esta política con la presentación del informe sugerido en el cual se podrán evidenciar las falencias existentes para así tomar las medidas correctivas del caso. El segundo de los momentos será seis (6) años después de haberse implementado las medidas correctivas cuando se verificará la efectividad de las medidas adoptadas.

Comprobados los resultados positivos de la implementación estos mecanismos, podrían reducirse al mínimo la presentación de solicitudes o demandas generadas por accidentes con bienes de la Entidad o al interior de las áreas protegidas.

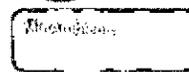
3. Implementación de las medidas correctivas – Publicación

Comprobada la efectividad de esta política, el Comité de Conciliación y Repetición procederá a adoptarla de manera definitiva mediante Resolución, así como en dado caso de no obtener los resultados esperados, deberá valorarse otro tipo de medidas que permitan mitigar las causas de estas reclamaciones.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesor Jurídica



PROSPERIDAD
PARA TODOS

POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LAS DEMANDAS DE CONTRATO REALIDAD

a. Descripción del análisis realizado por el Comité

Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene en la actualidad cuatro (4) demandas interpuestas por contratistas quienes alegan la configuración de contrato realidad y por lo tanto la existencia de una relación laboral.

Las anteriores demandas corresponden a un total del 5 % del total de las controversias que se han suscitado en contra de la Entidad y representan un gasto eventual de \$ 446.082.000 en el caso de ser falladas en contra.

Al analizar los hechos por los cuales de manera reiterada se presentan solicitud de conciliación y demandas, encontramos que muchas de estas y las que representan un mayor gasto para la entidad se debe al desconocimiento de las diferencias entre la relación contractual suscitada por la suscripción de contratos de prestación de servicios y la relación creada mediante el contrato laboral.

Las anteriores causas, tienen origen en las actuaciones de la entidad puesto que son causa de las actuaciones desplegadas por los supervisores del contrato al ejercer su labor en una relación de subordinación con los contratistas. En este sentido tenemos que el artículo 23 del C.S. del T. establece que la relación laboral se configura cuando se presta un servicio de manera personal, existe una relación de subordinación entre el empleado y empleador y se paga una contraprestación denominada salario.

Por el contrario, la prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer, contratada por la experticia del contratista, y se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, otorgándole a este un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a la ejecución del objeto contractual y la realización de la labor.

En cada uno de los procesos judiciales en los cuales se controvierta la configuración de una relación laboral, el elemento principal a demostrar es la existencia de la subordinación, la cual es la principal diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral.

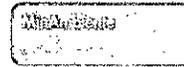
Para lo anterior, el Comité de Conciliación y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia ha estructurado la siguiente política de prevención tendiente a contrarrestar las demandas originadas por contrato realidad.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesor Jurídica



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

b. Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

Una vez analizados los hechos que dan origen a las reclamaciones a la Entidad se evidenció que éstas se deben a las siguientes falencias:

Un total de cuatro (4) demandas interpuestas por contratistas que pretenden el reconocimiento de derechos derivados de un contrato laboral en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.

Las causas principales de este tipo de reclamaciones se originan en la exigencia de cumplir un horario a los contratistas por parte de los supervisores de los contratos, cuando este requisito no se encuentra relacionado directamente con las actividades contratadas; igualmente se genera cuando se exige la presencia permanente en la Entidad del contratista sin que sea indispensable para el cabal cumplimiento del objeto contractual; así mismo cuando se coarta la autonomía del contratista impartiendo directrices que exceden el deber de supervisión de la labora contratada.

c. Identificación de las causas primarias prevenibles

De lo anterior tenemos que la principal causa de reclamaciones es la configuración del elemento de la subordinación en la ejecución de los contratos de prestación de servicios de la Entidad, pues los contratistas al momento de finalizar sus contratos presentan demandas con el fin de que se declare la existencia de un contrato realidad y con ello el reconocimiento de derechos laborales.

2. Medidas para corregir el problema

Las medidas que podrían adoptarse para evitar la interposición de este tipo de demandas se focalizan en la debida capacitación de las personas encargadas de la supervisión de los contratos de prestación de servicios en conocer la diferencia que por vía jurisprudencial se ha establecido entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral, capacitándolos sobre los elementos que caracterizan cada una de las vinculaciones y las circunstancias que podrían conllevar a la configuración de un contrato realidad, con el fin de que éstas sean evitadas.

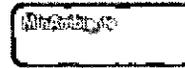
Para la implementación de estas medidas es necesario que la Subdirección Administrativa y Financiera valore los costos y se apropien los recursos necesarios para realizar capacitaciones de la manera más eficiente y económicamente conveniente.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesor Jurídica



PROSPERIDAD
PARA TODOS

18

Así mismo se deberá definir quiénes serán las personas responsables de la implementación de esta medida presentando al Comité de Conciliación y Repetición informe sobre los resultados de las capacitaciones, que permitan a este último el seguimiento de la implementación de la política. Igualmente, los apoderados de la entidad deberán contrastar las capacitaciones realizadas con la efectiva reducción de los litigios por este tema, con el fin de determinar si la política si contribuyo a la reducción de las demandas por este motivo.

El plazo dentro del cual se deberá ejecutar la estrategia y valorar los resultados será en dos tiempos, dentro de los primeros seis (6) meses en la cual se verificará la iniciación de la ejecución de la política y resultados parciales (si los hubiere) para posteriormente, dentro del plazo total de un año presentar los resultados finales de la ejecución de la política.

Una vez efectuados los pasos anteriores, se entenderá que esta política ha sido efectiva si reduce la presentación de solicitudes a la Entidad sobre el reconocimiento de derechos laborales como consecuencia de la configuración de contrato realidad.

3. Implementación de las medidas correctivas – Publicación

Comprobada la efectividad de esta política, el Comité de Conciliación y Repetición procederá a adoptarla de manera definitiva mediante Resolución, así como en dado caso de no obtener los resultados esperados, deberá valorarse otro tipo de medidas que permitan mitigar las causas de estas reclamaciones.

→ Se fue la oferta no es la medida.
la línea q se deduce del Comité.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

PROSPERIDAD
PARA TODOS

19

Ministerio Ambiente/Competente

POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LAS DEMANDAS DE REPARACION DIRECTA ORIGINADAS POR LA DECLARATORIA DE AREAS PROTEGIDAS Y SU CORRESPONDIENTE LIMITACION A LA PROPIEDAD

a. Descripción del análisis realizado por el Comité

Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene en la actualidad diecinueve (19) demandas de tutela interpuestas por pescadores que solicitan la protección de su derecho al mínimo vital, vida y trabajo por la imposibilidad de realizar actividades pesqueras dentro del Parque Nacional Natural Tayrona.

Las anteriores demandas corresponden a un total del 10 % del total de las controversias que se han suscitado en contra de la Entidad y no representan gasto en el caso de ser falladas en contra.

Al analizar los hechos por los cuales de manera reiterada se presentan solicitudes de conciliación y demandas, encontramos que la causa principal se debe a la inconformidad de los propietarios de predios que se encuentran al interior de las áreas del Sistema con la declaratoria del área protegida, pues consideran que la limitación a su propiedad les causa un daño antijurídico que debe ser indemnizado.

Definitivo.

Las anteriores causas, tiene origen en la función ecológica de la propiedad manifestada en la facultad del Gobierno Nacional de declarar áreas del territorio nacional que por sus valores naturales y culturales ameritan ser protegidas. Dicha facultad se encuentra expresa tanto en las normas preconstitucionales (Ley 2 de 1953 y el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente), como en la Constitución Política de 1991 (específicamente la Constitución ecológica y los artículos 58 y 79) y en las normas post constitucionales (Ley 99 de 1993 y Ley 165 de 1994).

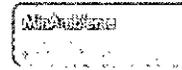
En cada uno de los procesos judiciales en los cuales se solicita la indemnización de perjuicios por el supuesto daño antijurídico causado los hechos principales que fundamentan la demanda se basan en que para los accionantes el Estado ocupo de manera permanente los predios objeto de propiedad privada, pues al imponer limitaciones al ejercicio de la propiedad se está afectando el núcleo esencial de dicho derecho.

Al respecto conviene recordar que la Honorable Corte Constitucional ha manifestado que "el Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques [establecidas en el artículo 328 del DL 2811 de 1974] y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar¹”, “La Constitución Política de 1991, en el artículo 58, al recoger el criterio funcionalista de la propiedad, la reconoce como un derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social, mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente (C.P. arts. 2, 8, 58, 79 y 80)” y “En tercer lugar, la limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos. En efecto, aun cuando la declaratoria de una zona de reserva ecológica conduce a la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes de propiedad particular que se incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión, es claro que dentro de los precisos límites normativos -propios del reconocimiento de un derecho de carácter relativo- titulares de dicha modalidad de dominio, pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas²”.

Para lo anterior, el Comité de Conciliación y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia ha estructurado la siguiente política de prevención tendiente a contrarrestar las demandas originadas por las limitaciones al derecho de propiedad que se suscitan como consecuencia de la declaratoria de las áreas protegidas.

b. Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

Una vez analizados los hechos que dan origen a las reclamaciones a la Entidad se evidenció que éstas se deben a las siguientes falencias:

Un total de seis (6) demandas interpuestas por personas que pretenden el pago de una indemnización por los perjuicios causados con la declaratoria de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales de Colombia.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-746-12, (M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ)

² Corte Constitucional, sentencia C-189-06, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.)



Parte identificación y descripción de Predio - Ruta declarada.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



PROSPERIDAD
PARA TODOS

Las causas principales de este tipo de reclamaciones se originan en la inconformidad de los propietarios con la declaratoria de las áreas del Sistema, encontrándonos con que no se encuentran de acuerdo con las limitaciones que les impone con dicha declaratoria y en uno de los casos la inconformidad se presenta con la falta de adquisición de los predios privados que se encuentran al interior de las áreas.

c. Identificación de las causas primarias prevenibles

De lo anterior tenemos que la principal causa de reclamaciones es la declaratoria del área protegida y su consiguiente limitación al derecho de dominio.

2. Medidas para corregir el problema

Aclarando que dicha causa de demandas no es prevenible, se encuentra que por parte de la entidad el ejercicio de la actividad judicial debe estar encaminado a que se fije jurisprudencia sobre la inexistencia de una ocupación permanente por parte del Estado por la declaratoria de las áreas protegidas, pues en las áreas del sistema confluye la tanto la propiedad privada como pública, no se vulnera el núcleo esencial de dicho derecho con las limitaciones impuestas, las áreas del sistema se declaran en beneficio de todos los colombianos, el derecho de propiedad tiene una función ecológica que le es inherente y se debe cumplir, y los propietarios pueden continuar ejerciendo su derecho con base en las actividades permitidas dentro del sistema. Igualmente, en la defensa de la entidad debe valorarse minuciosamente la ocurrencia del fenómeno de la caducidad, puesto que algunos litigios se generan como consecuencia de áreas que han sido declaradas con mucho tiempo de anterioridad.

Los responsables de implementar estas medidas serán los apoderados de la entidad, quienes en supervisión de la Jefe de la Oficina Jurídica deben garantizar que la defensa de la entidad este enfocada en sentar jurisprudencia sobre este tema.

3. Implementación de las medidas correctivas – Publicación

Comprobada la efectividad de esta política, el Comité de Conciliación y Repetición procederá a adoptarla de manera definitiva mediante Resolución, así como en dado caso de no obtener los resultados esperados, deberá valorarse otro tipo de medidas que permitan mitigar las causas de estas reclamaciones.





LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el veintiuno (21) de enero de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada en contra de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia, por cada uno de los siguientes convocantes:

- CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ LÓPEZ;
- EMELL ANTONIO FERNÁNDEZ PARDO
- EMILIO ALFONSO ARIAS MORALES
- IVÁN ANTONIO FERNÁNDEZ PARDO
- JAIRO ENRIQUE VILLALBA LEAL
- JESÚS ALBERTO PACHECO GUERRA
- JOSÉ FRANCISCO PACHECO HERRERA
- LESMES OTERO OVIDIO
- LUIS FERNANDO VILORIA
- MANUEL RODRÍGUEZ JIMÉNEZ
- MAXIMILIANO VELÁZQUEZ YÁNEZ
- MIGUEL ANTONIO ZUÑIGA ASIS
- ODAVIS NAVARRO MEZA
- OSVALDO LOAIZA VELÁSQUEZ
- RAMÓN PEZZOTTI ARIZA
- WILFRIDO RAFAEL FERNÁNDEZ PARDO
- YONATAN PACHECO YANEZ

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda, resolvió acumular las anteriores solicitudes de conciliación que se someten en conjunto por encontrarse que los escritos comparten los mismos hechos, pretensiones y argumentos jurídicos, basados principalmente en la prohibición de realizar la actividad pesquera en Bahía Gayraca – Parque Nacional Natural Tayrona y en la expedición del acto administrado No 592 del 24 de Octubre de 2014. Expuestos los hechos y consideraciones por el apoderado, los miembros del Comité por unanimidad decidieron NO CONCILIAR, compartiendo las razones expuestas por el apoderado así:

1. La acción contenciosa basada en la reparación directa del actor esta caducada, pues como el mismo lo acepta dentro del escrito de solicitud tuvo conocimiento de dicha prohibición el día 12 de junio de 2011, por lo que contaba hasta el 13 de junio de 2013 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).
2. Los convocantes desconocen que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro de los Parques Nacionales está establecida por la legislación nacional, por lo que no se puede considerar que se le ha causado un daño antijurídico cuando su conducta vulnera las leyes de la nación, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.
3. Igualmente, se encuentra que los convocantes alegan que con el acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 se le causo un perjuicio, desconociendo que dicho acto administrativo lo que hizo fue levantar la medida preventiva de decomiso de la malla de pesca incautada, por lo que no puede alegar la causación de un daño por un acto que lo que hace es precisamente beneficiar al dueño del trasmallo.



4. Además de las anteriores consideraciones los convocantes desconocen que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro del Parque Nacional Natural Tayrona, encuentra sustento en las normas constitucionales que regulan la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo, puesto que él puede continuar realizando su actividad en las zonas colindantes al Parque nacional, área protegida que contribuye a que el recurso pesquero se recupere y se mantenga en el tiempo.
5. PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA ha actuado bajo los lineamientos constitucionales y legales vigentes, encontrándonos con que no es de recibo que se alegue la causación de un daño antijurídico por el incumplimiento de los solicitantes de las normas ambientales nacionales que prohíben la actividad de pesca artesanal en los Parques Nacionales.
6. El acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio a los convocantes, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasallo de pesca beneficiando con la medida a los convocantes.
7. Los convocantes desconocen la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo pues la prohibición de pescar en el área protegida permite la recuperación del recurso para su aprovechamiento por parte de ellos en las zonas colindantes al Parque Nacional Natural.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los veintiséis (26) días del mes de enero de 2015.


ANDREA PINZON TORRES
Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

No Acta: 02	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 25 /02/ 15
-------------	--	--------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

Miembros del Comité:

- Julia Miranda Londoño – Directora General
- Carolina Jarro – Subdirectora de Gestión y Manejo
- Nubia Lucia Wilches – Subdirectora Administrativa y Financiera
- Beatriz Niño – Jefe Oficina Asesora Jurídica
- Mónica María Rodríguez – Asesora Dirección General
- Yasmin Gonzalez Daza – Jefe Oficina Gestión del Riesgo

Invitados:

- Angelo Stovanovich R. – Coordinador Grupo de Control Interno
- Juan Claudio Arenas – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

Segunda Sesión Ordinaria del Comité de Conciliación y Repetición del año 2015, en el que se estudian, evalúan y se decide sobre la procedencia de la Conciliación en los siguientes casos sometido a consideración.

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio:
No. 1
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA DOCE JUDICIAL II EN ASUNTOS ADMINISTRATIVOS
CONVOCANTE: ROLANDO DUQUE LÓPEZ
APODERADO: CARLOS JOSÉ MANSILLA JAUREGUI
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR
No. 2
DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO
DESPACHO COMPETENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
CONVOCANTE: MONICA PATRICIA GARCIA MORENO
APODERADO: EN NOMBRE PROPIO

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 24
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

CONVOCADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 16 DE MARZO DE 2015
No. 3
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA 147 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
CONVOCANTE: RESERVA LOS CIRUELOS S.A.S
APODERADO: JOHANA MELISA CASTRO ROJAS
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 4 DE MARZO

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No. Tema	Resumen
1.	<p>Instalación: Se procede a instalar la reunión, previamente convocada de conformidad con la Resolución 0110 de 2011; acto seguido otorga la palabra a la Secretaria Técnica, quien anuncia que del acta se dejara registro de audio el cual será transcrito fielmente.</p> <p>La Secretaria Técnica, informa que vía e-mail institucional y en fisico se efectuaron las invitaciones a la sesión a los miembros permanentes e invitados,</p> <ol style="list-style-type: none"> Verificación del quórum: llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación: Procede a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada no estar inhabilitados. Presentación asuntos sometidos a estudio: Previo a dar inicio al punto, se señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno. La Secretaria técnica numera los casos que se someterán a consideración y acto seguido se otorga la palabra a los abogados a cargo de cada uno de ellos, quienes proceden a exponer los expedientes en el orden establecido en la citación así:
2.	<p>Caso 1</p> <p>Conciliación extrajudicial – Rolando Duque López</p>





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

25
11

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Dejar sin efectos el acto administrativo por medio del cual Parques Nacionales Naturales de Colombia denegó las reclamaciones laborales contenidas en la petición efectuada.
2. Se solicita el pago del salario básico devengado por un funcionario público que desempeñe funciones iguales a las que desempeñó el suscrito Rolando Duque López mientras fungió como contratista, el cual no podrá ser inferior a los honorarios devengados mensualmente por el contratista. Además de lo anterior, se solicitó las correspondientes prestaciones sociales.
3. También se exige el reconocimiento del tiempo laborado como contratista para efectos de la pensión de jubilación.
4. Se solicita el pago de primas y demás emolumentos que por concepto de convención colectiva se hayan reconocido a los empleados públicos de la entidad.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. El señor Rolando Duque se vinculó contractualmente a Parques Nacionales Naturales desde el 1 de abril de 1997 y desde entonces ha tenido contratos sucesivos con la entidad hasta el 21 de diciembre de 2010. Por lo que sugiere el convocante que la cadena de contratos suscritos desdibujan la esencia de temporalidad y espacialidad que rigen los contratos de prestación de servicios.
2. Después de la terminación de su último contrato de prestación de servicios, el señor Rolando Duque se vinculó a la Entidad en el cargo de Técnico Administrativo; y las funciones realizadas en el ejercicio de esta nueva forma de vinculación se asemejan en gran medida a las desempeñadas en los años que estuvo vinculado como contratista.
3. Posteriormente, el señor Rolando Duque presentó derecho de petición a Parques Nacionales Naturales en el cual solicitó el reconocimiento de la existencia de la relación laboral desde el 1 de abril de 1997, hasta el 21 de diciembre de 2010 por considerar demostrados los elementos constitutivos de una verdadera relación laboral. Adicional a lo anterior, solicitó el reconocimiento, pago e indexación del salario básico devengado por un funcionario público que desempeñe funciones iguales a las que desempeñó mientras fungió como contratista de la Entidad, lo cual no podrá ser inferior a los honorarios devengados mensualmente por el contratista así como de las prestaciones sociales relacionadas en la reclamación.
4. Mediante oficio, Parques Nacionales Naturales negó las solicitudes realizadas por el convocante en ejercicio del derecho de petición, bajo el argumento de que la contratación se realizó por insuficiencia de personal de planta de la Entidad, y que tampoco se demostró el cumplimiento de un horario, el acatamiento de órdenes.- Con lo cual, afirma el apoderado del convocante que se desconoce la naturaleza del contrato y su objeto conllevan intrínseca la subordinación-



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

26

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

3. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

Se analiza por parte del comité, en primera medida, que en el eventual proceso judicial que se instaure con fundamento en los hechos expuestos en la solicitud de conciliación, se deberá probar suficientemente la configuración de los elementos del contrato de trabajo en los términos establecidos en el artículo 23 del CST.

Se señala por parte del apoderado que si bien existen precedentes en los cuales se ha reconocido la existencia de una relación legal y reglamentaria por la suscripción sucesiva de contratos de prestación de servicios, existen al igual, precedentes en los cuales se ha reconocido que efectivamente lo que existe es una relación contractual. Por lo anterior consideró el apoderado que el reconocimiento de los derechos reclamados por el convocante debe darse en los estrados judiciales donde se aporten suficientes elementos probatorios que demuestren los supuestos del artículo 23 del CST.

Posteriormente en el curso del análisis, miembros del comité agregan que a pesar de que los contratos fueron sucesivos, se tuvo en cuenta y se llevó a cabo la liquidación de los mismos. Acto seguido, se indicó que liquidación de los contratos es un paso fundamental en el devenir contractual, en razón de que los contratos tienen que liquidarse para contrarrestar los argumentos y litigios que puedan surgir en un momento dado, toda vez que la elaboración de la liquidación se haya llevado a cabo en los tiempos oportunos y pertinentes.

Se discutió por miembros del comité la temática de la liquidación de los contratos, la debida verificación en relativo a las actas de liquidación existentes y a los objetos contractuales, como aspectos de gran importancia en la actividad contractual e incluso su valor para incluirse en las políticas de riesgo antijurídico. El apoderado judicial consecutivamente expresa su criterio contrario añadiendo que la liquidación en los contratos no desliga lo sucesividad en los mismos; e incluso que las liquidaciones pueden conllevar al convencimiento al juez de que se están realizando contratos sucesivos que conlleven a consolidación del contrato realidad.

Luego de clarificar lo anterior el apoderado judicial señala que el convocante se dedica solamente a fundamentar su tesis en el carácter sucesivo de los contratos y no en probar la subordinación, elemento fundamental en el contrato realidad. Además de manifestar que únicamente se anexa como prueba los contratos suscritos para sustentar la configuración del contrato realidad.

Así las cosas, se añade en el análisis del comité que es importante tener como criterio preferente el hecho de que se decida por parte de los jueces la valoración de las pruebas a fin de decidir este proceso; para no sentar precedente en materia de conciliación en este tema. Y en consecuencia se plantea no proponer fórmula de arreglo toda vez que no se prueban los elementos del contrato realidad.

4. CONCEPTO Y/O RECOMENDACION:

Se recomienda por parte del apoderado judicial no proponer fórmula de arreglo alguna toda vez que de los documentos aportados con la solicitud de conciliación no se evidencia suficiente material probatorio que demuestre la existencia de un contrato de trabajo en los términos del artículo 23 del CST. El apoderado, añade por último que solamente se ponen los contratos como prueba que sustenta la conciliación judicial



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguiente consideración:

1. Del análisis que arrojó el comité se concluye que es preferible que los jueces decidan el rumbo del proceso y valoren las pruebas para no sentar precedente en materia de conciliación en este tema. Y en este orden de ideas no proponer fórmula de arreglo en razón de que no se prueban los elementos del contrato realidad.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Caso 2

Audiencia de pacto de cumplimiento – Monica Patricia Garcia Moreno

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Se solicita que se garantice la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, esto es: el goce de un medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
2. En consecuencia, se solicita que se ordene la inmediata y definitiva terminación del "Proyecto Ecoturístico Los Ciruelos", ordenando la restauración de los ecosistemas afectados con las obras que se han adelantado.

2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS

- 1- La accionante interpuso acción popular en contra de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y la empresa Reserva Los Ciruelos S.A.S, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
- 2- El despacho de conocimiento ordenó la vinculación al proceso de Parques Nacionales Naturales de Colombia, accediendo a la petición de la Empresa Ciruelos que solicitó se vinculara a la citada entidad.
- 3- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó licencia ambiental al señor Julio Sánchez



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

28,

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

Sierra para llevar a cabo el denominado "Proyecto Ecoturístico los Ciruelos", el cual se encuentra localizado en el Departamento de Magdalena, jurisdicción del municipio de Santa Marta, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona

- 4- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA impuso a la empresa Reserva Los Ciruelos S.A.S., la medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades por el presunto incumplimiento, supeditando dicha suspensión al análisis técnico donde se decida el levantamiento o no de la medida, la conveniencia de la continuidad o no del proyecto, o la adopción de medidas de manejo a adicionar o suprimir para su ejecución.
- 5- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió Resolución la cual establece las condiciones generales para el desarrollo de las actividades ecoturísticas en dichas áreas protegidas, con el fin de que esta actividad contribuya con la conservación de estas áreas. El artículo 5 de la citada resolución consagra expresamente que el único tipo de alojamiento permitido para pernactar es el uso de carpas y hamacas en las zonas de camping establecidas.
- 6- Es de público conocimiento que Parques Nacionales Naturales en la actualidad se ha opuesto a la construcción del proyecto Hotelero

3. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

Se manifestó por parte del comité, que Parques Nacionales Naturales no ha vulnerado los derechos colectivos enunciados por el actor, toda vez que está fuera del ámbito de competencias de la entidad la debida ejecución de las medidas tendientes a la protección de los derechos colectivos. Se añade a su vez, que cuando se concede una licencia ambiental, la competencia de Parques Nacionales Naturales se ve limitada, en razón de que el seguimiento de la correspondiente licencia le corresponde a la entidad encargada de ello, es decir, la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA.

Se concluye en primer lugar que se configura la falta de legitimación por pasiva dado que la entidad no se puede entrometer en el ámbito de las competencias y acciones administrativas de la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA.

Acto seguido, se analiza por parte del comité, que Parques Nacionales Naturales conceptuó sobre la viabilidad del proyecto eco turístico por medio de oficios en que se solita la revocatoria de la licencia ambiental. Así mismo, se advierte que lo único que podría hacer la Entidad es verificar que las órdenes emitidas se llegaren a cumplir y no ejecutar directamente el seguimiento la licencia ambiental.

Por último se añade y concluye por miembros del comité, que es necesario clarificar que no se está proponiendo por parte del comité, o no se debe proponer por parte de Parques Nacionales Naturales una fórmula de arreglo; sino, en este entendido, si hubiese una orden judicial, comprometerse en hacer el seguimiento de la restauración debida.

4. CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

29

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

Advierte el apoderado judicial que las pretensiones de la actora están encaminadas a que se ordene la inmediata y definitiva terminación del "Proyecto Eco turístico Los Ciruelos", ordenando la restauración de los ecosistemas afectados con las obras que se han adelantado. Así las cosas, Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia para poder cancelar la licencia que autorizó la obra, pues es la ANLA la competente en materia de licenciamiento ambiental.

Señalado lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia, no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos alegados por la actora, pues al contrario a emitido los conceptos técnicos que demuestran los impactos graves que sobre el ecosistema del Parque generaría el proyecto; y ha solicitado insistentemente que se revoque la licencia otorgada.

Así pues, la entidad no puede comprometerse a que cese la afectación a los derechos colectivos alegados por la actora pues carece de competencia para ello, pero si podría comprometerse a realizar el seguimiento y verificación de que el área del proyecto ha sido restaurada y la actividad ha cesado.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PROPONER FORMULA DE ARREGLO, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguiente consideración:

1. Parques Nacionales Naturales de Colombia, no ha vulnerado los derechos colectivos enunciados, pues al contrario ha emitido los conceptos técnicos que demuestran los impactos graves que sobre el ecosistema del Parque generaría el proyecto, y ha solicitado insistentemente que se revoque la licencia otorgada.
2. En segunda medida, la entidad no puede comprometerse a que cese la afectación a los derechos colectivos citados por la actora, toda vez que no existe competencia para ello, pues corresponde a la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA el seguimiento a la licencia ambiental.
3. Únicamente Parques Nacionales Naturales podría comprometerse a realizar verificaciones de que el área del proyecto ha sido restaurada y la actividad causante del daño ha cesado.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula de PACTO alguna.

Caso 3

Conciliación extrajudicial – Reserva Los Ciruelos S.A.S



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

20

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Se solicita por parte de la convocada que se reconozca y pague solidariamente por parte de Nación – ANLA – Parques Nacionales Naturales de Colombia y Ministerio del Interior el monto de la indemnización correspondiente a los perjuicios causados a la convocante con ocasión de la falla en el servicio en la que incurrieron y han venido incurriendo en el marco de la actuación administrativa iniciada con la Resolución No 0024 de 17 de enero de 2013, a través de la cual la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA impuso una medida preventiva de suspensión de obras y actividades del proyecto ecoturístico los Ciruelos.

5. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. El 12 de octubre de 2006 el señor Julio Sánchez Sierra inicio el trámite para la obtención de licencia ambiental para desarrollar el proyecto ecoturístico Los Ciruelos.
2. La Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales remitió Concepto Técnico, donde se consideró viable el proyecto en mención, requiriendo la definición de un plan de trabajo a precisar entre el petionario y la Unidad de Parques.
3. Mediante Resolución el Ministerio de Ambiente otorgó Licencia Ambiental para el desarrollo del Proyecto Ecoturístico Los Ciruelos, localizado en la vereda la Bonda del Parque Nacional Natural Tayrona, Departamento del Magdalena.
4. Posteriormente, se realizó visita de seguimiento donde se encontraron actividades de exploración para captación de agua y la perforación de pozos fuera de la distancia establecida en el permiso otorgado. A raíz de lo anterior se determinó la necesidad de imponer medida preventiva de suspensión inmediata de actividades a la convocante, hasta tanto la empresa ejecutara las actividades de cierre y sellamiento de los pozos perforados y se diera la restauración morfológica del área intervenida.
5. Mediante Resolución la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- impuso medida preventiva de suspensión inmediata de actividades del proyecto, estableciendo que la medida se mantendría hasta que la empresa ejecutara las actividades de cierre y sellamiento de pozos y la restauración morfológica de las áreas intervenidas.
6. Parques Nacionales Naturales informó mediante Concepto Técnico, a la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA que, frente a la nueva información disponible sobre representatividad en el país de los ecosistemas de bosque seco tropical, el proyecto ecoturismo Los Ciruelos podría ocasionar un daño irreversible al área protegida, debido a que, entre otras cosas, el mismo implica el establecimiento de infraestructura permanente y a que este tipo de ecosistemas presentan una especial fragilidad y excepcionalidad en términos de representatividad.
7. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA mediante resolución interpuso, en aplicación del principio de precaución, medida preventiva de suspensión de obras y actividades al proyecto, con el fin de establecer la presunta afectación que se pueda llegar a causar sobre el ecosistema de bosque seco tropical.



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

31

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

8. Parques Nacionales Naturales remitió a la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, mediante oficio la reiteración de que las actividades autorizadas en la Licencia Ambiental que aprobó el proyecto ecoturístico Los Ciruelos generarían un daño grave e irreversible al Parque Nacional Natural Tayrona, por la afectación irremediable al bosque seco presente en el área protegida.
9. Mediante auto la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA corrió traslado a la convocante del Concepto Técnico emitido por Parques Nacionales Naturales. La convocante se pronunció sobre el citado concepto, solicitando se levantara la medida preventiva impuesta por la Resolución pues consideraba que las conclusiones a las que llegó la entidad en el concepto *"carecían de rigor científico y técnico, la UAESPNN no tienen dentro de sus competencias prestar apoyo técnico y científico, además que se desconoció el principio de imparcialidad porque la Directora de Parques se pronunció públicamente en repetidas ocasiones sobre la inviabilidad del proyecto, y se desconocieron actos propios en los cuales se había indicado que el proyecto no representaba amenaza alguna al ecosistema del área de influencia.*
10. Parques Nacionales Naturales mediante oficio le manifestó a la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA que el proyecto ecoturístico carece de viabilidad ambiental por los daños graves e irreversibles que causaría al área protegida, resaltando lo innecesario de adelantar el procedimiento de consulta previa en razón de una alegación efectuada por la convocada sobre la necesidad de llevar a cabo tal requisito.
11. Por último, se manifiesta que el procedimiento administrativo que se adelanta por parte de la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, en virtud de la Resolución No 024 de 2013, es sesgado y arbitrario, pues argumenta que el criterio técnico de Parques Nacionales no responde a criterios objetivos e imparciales.

También se agrega que dichas manifestaciones se dieron con anterioridad a la expedición del Concepto Técnico definitivo rendido por la entidad, para posteriormente argumentar que supuestamente la Directora tenía una clara intención de detener el proyecto sin certeza.

6. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

Se señala por parte del comité, en primera medida, las competencias de Parques Nacionales Naturales y de la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA en primer lugar, y la diferencia entre actos administrativos en su concepción tradicional, y actos administrativo particulares en lo referente a la licencia ambiental.

Acto seguido se señala la definición que por vía jurisprudencial y doctrinaria proscribiera el término: *"venire contra factum proprium"*, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. En cuyo caso implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, y su cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares.

Luego, y señalado lo anterior, el apoderado judicial señala que el desconocimiento de un acto propio sin



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

32

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

justificación trae consigo una demanda que acarrea un riesgo en lo referente a la concepción que se llegare a tener del acto administrativo o del derecho administrativo como tal. Por ende la defensa judicial está encaminada a sentar bases en pro del derecho ambiental y de los derechos que otorga la licencia ambiental en contra de la concepción del derecho administrativo tradicional.

Miembros del comité agregan en lo referente al caso que existe la teoría de que "*El intereses ambiental prevalece sobre el particular, pero no por ello el particular tiene que soportar factores injustificados,*" argumento para indicar que debe existir una defensa encaminada a justificar el debido interés ambiental bien consolidado.

Posteriormente se analiza por parte del comité que Parques Nacionales Naturales en un momento dado, dio viabilidad ambiental para la obtención de la licencia ambiental, en razón de que el momento no se tenía suficiente conocimiento de orden técnico. Sin embargo, el conocimiento posterior logro demostrar que existe afectación al área protegida y este sentido no se configuraría el desconocimiento de acto propio o "*venire contra factum proprium*".

El apoderado señala que la defensa está sustentada en dos pilares fundamentales: el primer pilar es la "inadmisibilidad" dada las competencias de Parques Nacionales Naturales y el segundo el "nuevo conocimiento", dado que el incumplimiento de la licencia ambiental lleva a que Parques Nacionales Naturales se dé cuenta de los posibles daños a los ecosistemas del área protegida.

7. CONCEPTO Y/O RECOMENDACION:

1. En primer lugar, el apoderado judicial advierte que el caso en cita posee un riesgo alto en materia de defensa judicial, puesto que el haber otorgado viabilidad ambiental en su momento al proyecto por medio de concepto técnico, trajo consecuencias directas sobre el trámite de la licencia ambiental. Así pues, se generó una expectativa legítima en la convocante; y al haber cambiado la entidad de posición con posterioridad, los operadores judiciales podrían considerar que se generó un perjuicio.

También debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha establecido la necesidad de que las entidades públicas respeten los actos propios que han generado algún tipo de situación.

2. No obstante lo anterior, existen elementos suficientes que permiten establecer la inexistencia de un daño antijurídico en cabeza de la convocante, pues la materia objeto de litigio, esto es el derecho ambiental, posee unas características propias que permiten determinar que la entidad no está llamada a reparar los perjuicios. En lo referente a la licencia ambiental en las áreas protegidas del sistema, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dicho acto administrativo es de carácter especial, pues no otorga una prerrogativa absoluta al beneficiario sino que este queda sujeto al cumplimiento de lo exigido en la misma y especialmente a que no se generen daños inadmisibles a las áreas protegidas.
3. La competencia en cabeza de la entidad es precisamente el velar por la protección de las áreas protegidas integrantes del sistema, por lo que es la primera autoridad del Estado llamada a evitar que se produzcan impactos que generen daños graves en dichos ecosistemas. Cabe señalar que los conceptos técnicos emitidos por la entidad, donde se pone de presente el daño grave que se generaría con el proyecto, se





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

33/

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

encuentran debidamente sustentados, ya que la entidad para cumplir su función tiene experticia técnica en materia ambiental.

4. Por las anteriores consideraciones se recomienda no proponer formula de acuerdo, teniendo en cuenta que no se le ha causado daño antijurídico a la convocante.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PACTAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguientes consideraciones:

1. Parques Nacionales Naturales en ejercicio de sus funciones y en aras de la protección, administración y manejo de aéreas protegidas a su cargo, ha cumplido con sus responsabilidades y ha actuado en el marco legal.
2. No se ha generado un daño en razón de que se ha cumplido en la razonabilidad de los tiempos al emitir concepto técnico oportunamente frente al requerimiento.
3. No hay lugar a la configuración de un "desconocimiento de acto propio" dado que con conocimientos técnicos y científicos esta entidad se dio cuenta de los impactos que se pudiesen llegar a presentar.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula de pacto alguna en la aludida diligencia de pacto

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	
2. Elaboración del acta del Comité	Secretaria Técnica	

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

Actividad	Responsable del Seguimiento	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1. Expedición de las Certificaciones	Secretaria Técnica		Finalizado



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

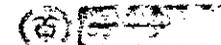
Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	Segunda Sesión Ordinaria Comité de Conciliación		ENCARGADO DEL EVENTO		
			Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida	
NOMBRE DEL CONFERENCISTA:	Comite de Conciliación	TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/>	Presencial <input type="checkbox"/>	
LUGAR DE LA REUNIÓN:	Dirección Gral. - Bogotá	FECHA:	25- Feb.	HORA INICIO:	9:15.

PARTICIPANTES

No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Beatriz J Nino Endara	CAJ	beatriz.nino@parquesnacionales.gov.co		X		<i>[Signature]</i>
2	Julia Miranda Londono	D.G.	julia.miranda@parquesnacionales.gov.co		X		<i>[Signature]</i>
3	Carolina Jarro Fajardo	SSC	carolinajarro@parquesnacionales.gov.co	367	X		<i>[Signature]</i>
4	Nobia Wilches	SAC	nobiawilches@parquesnacionales.gov.co	202	X		<i>[Signature]</i>
5	Yasmin Gonzalez	G.G.R.	yasmin.gonzalez@parquesnacionales.gov.co	525	X		<i>[Signature]</i>
6	Angelo Stojanovich	G.C.I.	angelo.stojanovich@pww	388	X		<i>[Signature]</i>
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



[Handwritten mark]

35

SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA DOCE JUDICIAL II EN ASUNTOS ADMINISTRATIVOS
CONVOCANTE: ROLANDO DUQUE LÓPEZ
APODERADO: CARLOS JOSÉ MANSILLA JÁUREGUI
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR
RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: Procuraduría Doce Judicial II en Asuntos Administrativos
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INCIAR: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 13 de enero de 2015
FECHA DE LOS HECHOS: 1 de abril de 1997 a 21 de diciembre de 2010

CADUCIDAD: El término de caducidad será el establecido en el literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es cuatro meses a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Teniendo en cuenta que el oficio 20144020052301 de 4 de septiembre de 2014 se notificó al señor Rolando Duque el 4 de septiembre de 2014 la caducidad de la acción operaba el 5 de enero de 2015. Dado que el periodo de vacancia judicial ocurrió desde el 20 de diciembre de 2014 y hasta el 12 de enero de 2015, el término de caducidad de la acción se extiende hasta el primer día hábil esto es el 13 de enero de 2015. Teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación se presentó este mismo día, no ha operado la caducidad de la acción.

CUANTÍA: SUPERIOR A 500 SMMLV

1. HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1. El señor Rolando Duque se vinculó contractualmente a Parques Nacionales desde el 1 de abril de 1997 y desde entonces ha tenido contratos sucesivos con la entidad hasta el 21 de diciembre de 2010. Que la cadena de contratos suscritos desdibujan la esencia de temporalidad y espacialidad que rigen los contratos de prestación de servicios.
2. Que durante todo el tiempo que estuvo vinculado a la Entidad nunca obtuvo los beneficios legales que le corresponden a los funcionarios públicos, como lo es que se le vinculara al sistema de seguridad social en pensiones.
3. Que después de la terminación de su último contrato de prestación de servicios se le vinculó a la Entidad en el cargo de Técnico Administrativo Código 3124 Grado 13 de la Subdirección Administrativa y Financiera – Grupo de Gestión Financiera y sus funciones se asemejan en demasía a las desempeñadas en los años que estuvo vinculado como contratista.

36
1

4. Que el salario del convocante a la fecha asciende a la suma de \$ 1.494.296 mensuales.

5. Que el 19 de agosto de 2014 presentó derecho de petición a Parques Nacionales en el cual solicitó el reconocimiento de la existencia de la relación laboral desde el 1 de abril de 1997 y hasta el 21 de diciembre de 2010 por considerar demostrados los elementos constitutivos de una verdadera relación laboral, adicional a lo anterior solicitó el reconocimiento, pago e indexación del salario básico devengado por un funcionario público que desempeñe funciones iguales a las que desempeñó mientras fungió como contratista de la Entidad, lo cual no podrá ser inferior a los honorarios devengados mensualmente por el contratista así como de las prestaciones sociales relacionadas en la reclamación.

El reconocimiento del tiempo laborado a través de los contratos de prestación de servicios para efectos de la pensión de jubilación y las primas y demás emolumentos que por concepto de convención colectiva se hayan reconocido a los empleados públicos de la Entidad.

6. Que mediante oficio 2014020052301 de 4 de septiembre de 2014 se negaron las anteriores solicitudes del convocante bajo el argumento de que la contratación se realizó por insuficiencia de personal de planta de la Entidad y que tampoco se demostró el cumplimiento de un horario, el acatamiento de órdenes, con lo cual afirma el apoderado del convocante que se desconoce la naturaleza del contrato y su objeto conllevan intrínseca la subordinación.

2. PRETENSIONES DE LA SOLICITUD

1. Dejar sin efectos el acto administrativo del 4 de septiembre de 2014, referenciado con el número 20144020052301, por medio del cual la Subdirectora Administrativa y Financiera de PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA denegó las reclamaciones laborales contenidas en la petición efectuada el día 19 de agosto de 2014 bajo la radicación 20144600066882.

2. Salario básico devengado por un funcionario público que desempeñe funciones iguales a las que desempeñó el suscrito ROLANDO DUQUE LÓPEZ mientras fungió como contratista, el cual no podrá ser inferior a los honorarios devengados mensualmente por el contratista.

Con base en lo anterior solicita que se liquiden las siguientes prestaciones sociales:

- Prima legal por servicios
- Prima de vacaciones
- Vacaciones por servicios
- Bonificación de servicios del 35% por cada año de servicios
- Prima de navidad
- Cesantías
- Intereses sobre las cesantías
- Sanción por no consignar las cesantías
- El valor de la sanción por no pagar los intereses sobre las cesantías
- Indemnización legal por falta de pago de salarios y prestaciones
- El valor de los aportes a la Caja de Compensación Familiar
- El valor de la cuota parte de los aportes que por ley la Entidad no trasladó al Fondo de

37

Pensiones durante el tiempo laborado

- El valor de la cuota parte de los aportes que por ley la Entidad no trasladó a la EPS
- El valor de los aportes a Riesgos Profesionales durante el tiempo laborado

3. Que se reconozca el tiempo laborado como contratista para efectos de la pensión de jubilación.

4. Primas y demás emolumentos que por concepto de convención colectiva se hayan reconocido a los empleados públicos de la entidad.

3. NORMAS QUE SE CONSIDERAN VIOLADAS POR EL CONVOCANTE

Considera que con los contratos de prestación de servicios se disfrazó una verdadera relación legal y reglamentaria con lo cual se evadió las obligaciones propias del patrono.

Considera que se vulneraron los artículos 1, 6, 13, 25 y 53 de la Constitución Política; 32 de la Ley 80 de 1993; 2 y 7 del Decreto 2400 de 1968; 2, 6 y 7 del Decreto 1950 de 1973; 163 y 168 del Decreto 222 de 1983; 8 y 11 del Decreto 3135 de 1968; 43 y 52 del Decreto 1848 de 1968; 99 de la Ley 50 de 1990 y el artículo 137 y 138 del CPACA.

4. CONSIDERACIONES

El artículo 23 del CST dispone que para que exista contrato de trabajo se requiere la presencia de estos tres elementos, a saber:

- a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
- b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato;
- c. Un salario como retribución del servicio.

Sobre la existencia de estos elementos en un contrato de prestación de servicios mediante el cual se pretenda disfrazar una relación laboral, el Consejo de Estado en sentencia de 15 de junio de 2011, señaló:

"CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS – Regulación legal / RELACION LABORAL – Elementos

La relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que

la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia."

De lo anterior tenemos que para que se declare la existencia de una relación legal y reglamentaria se requiere que la parte solicitante demuestre todas y cada uno de los elementos del contrato de trabajo establecidos en el artículo 23 del CST.

De la revisión de los documentos aportados por el convocante en la solicitud de conciliación no se evidencian documentos diferentes a los contratos de prestación de servicios suscritos, con los cuales se demuestre la existencia de un contrato laboral en los términos del artículo 23 aludido.

1. El elemento de la prestación personal del servicio quiere decir que el trabajador realiza una actividad por sí mismo, esto es, la ejecuta con su propio esfuerzo físico e intelectual.

De la lectura de los objetos contractuales de los contratos de prestación de servicios suscritos por el señor Rolando Duque tenemos que las actividades y productos requeridos para la correcta ejecución de los mismos, era necesaria la presencia del convocante en la sede del Nivel Central de Parques Nacionales en la Subdirección Administrativa y Financiera y el contacto directo con los documentos relacionados con la rendición de informes de descuentos y deducciones a contratistas y del FONAM, boletines de caja y bancos, registro de operaciones de tesorería y consolidación de informes, registro de ingresos, egresos y órdenes de pago en libros auxiliares, apoyo a la implementación del SIIF apertura y registro de cuentas bancarias, etc., documentos que se encuentran en la sede de la Entidad.

En este sentido, resulta apenas lógico que el señor Rolando Duque debiera realizar cada una de las actividades a las que se obligó mediante su propio esfuerzo personal y en el lugar donde se encontrarán los documentos e información necesaria para cumplir con las mismas y así, que éstas se cumplan de la mejor manera.

Con el fin de ilustrar el concepto de la prestación personal del servicio dentro de un contrato de prestación de servicios, me permito citar un aparte de la Sentencia de dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003) del H. Consejo de Estado, que señala:

"Si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las patitas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es

una actividad coordinada con el quehacer diario s de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.”¹ (Subrayas mías)

De lo anterior tenemos que resulta válido que la Entidad contrate la realización de ciertas actividades que no puedan ser desarrolladas por el personal de planta, para que éstas sean desarrolladas en un momento y lugar determinados porque es, en ese preciso instante y lugar en que se necesita su ejecución para el correcto funcionamiento de su objeto misional. No sería de ninguna manera admisible que, por decirlo así, la Entidad requiera la presentación de un producto en un momento y lugar y el contratista lo realice en otro momento y lugar en el que ya no resulte oportuno.

Lo anterior no quiere significar que el convocante tuviera que acatar un horario específico para el desarrollo de sus actividades. Como se puede observar del texto mismo de cada uno de los contratos de prestación de servicios, en ninguno de sus apartes se estipuló el cumplimiento de una jornada dentro de la cual se desarrollarían las actividades, puesto que como se indicó, para el cumplimiento del objeto contractual era necesario cumplir con las actividades acordadas y la entrega de los productos solicitados, los cuales, solo podían ser satisfechos mediante el esfuerzo físico e intelectual del solicitante y realizando las tareas dentro de la sede de la Subdirección Administrativa y Financiera o en el lugar y tiempo en que hubieren sido requeridos.

Como bien lo indicó en el texto mismo de los contratos, la contratación se realizó en atención a que se excedía la capacidad organizativa y funcional de la Entidad. En este mismo sentido no se puede desconocer que la misma ley 80 de 1993 en su numeral 2 del artículo 32 dispone que *“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta...”*

Ante lo anterior es dable considerar que el elemento de la prestación personal del servicio no debe observarse de manera aislada como presunción de la existencia de un contrato de trabajo, toda vez que para la correcta ejecución de algunos contratos de prestación de servicios consagrados en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, como los que se suscribieron con el señor Rolando Duque, se requería el desarrollo de actividades que necesariamente debían ser cumplidas de manera personal, en determinados lugares y momentos, como en este caso en la sede de la Subdirección Administrativa y Financiera.

2. Ahora bien, para que se configure el tercer requisito de la relación laboral, esto es el *“salario como retribución del servicio”* se debe discernir entre las diferencias del salario y los honorarios, por las siguientes razones.

En los contratos de prestación de servicios que suscriben las Entidades del Estado se estipula que se le pagará al contratista determinada suma de dinero de forma mensual y durante el plazo de ejecución del contrato y previa certificación del cumplimiento de las obligaciones expedida por el supervisor del contrato.

¹ Consejo de Estado -Sección Segunda. Sentencia de dos (2) de febrero de dos mil seis (2006). Exp. 080012331000199611550 (4250-2005) M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA

40

Como bien lo indica el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, son derechos y deberes de los contratistas los siguientes:

"ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.

(...)"

Considerando que es la misma legislación la que consagra el deber de reconocer una remuneración por los servicios prestados por los contratistas y que ésta a su vez, se convierte en un derecho del contratista de percibir este valor de manera íntegra y en la forma en que fue pactada, es apenas lógico que la Entidad hubiere acordado y pagado al convocante el valor de los servicios que prestó a la misma, sin que esto implique que se esté realizando una remuneración por una actividad laboral.

Por lo anterior, dentro del eventual proceso que se instaure se debe exponer suficientemente el porqué se considera que la remuneración recibida se trata de salario en los términos del artículo 127 del CST, y no una remuneración como la establecida en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993.

3. Frente al segundo de los elementos de la relación laboral, esto es la continua "*La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador*" se debe tener en cuenta que el elemento de la subordinación establecido en el literal b del numeral primero del artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo, hace referencia a que el empleador se encuentra facultado para dar órdenes al trabajador, referentes al tiempo, modo o cantidad, en el transcurso de la una actividad.

Este requisito como un elemento constitutivo del contrato de trabajo solo se configura cuando se logra demostrar que la Entidad contratante imparte órdenes de manera continuada respecto de la labor contratada y le fija un horario de trabajo dentro del cual le requiere para el cumplimiento de las obligaciones.

Pese a lo anterior y sin llegar a considerar que se configura dicho elemento en los términos anteriormente enunciados, **no debe perderse de vista que la Entidad contratante puede, durante la ejecución del contrato coordinar algunas actividades del contratista con el fin de que las obligaciones contractuales se cumplan de la mejor manera posible y sin que ello implique la existencia de subordinación.**

41

En este sentido el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 que dispone:

"Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. *En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. (Negrillas y subrayas mías)"*

Así mismo vale tener en cuenta lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 sobre los deberes de los contratista, que reza:

"Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamiento que pudieran presentarse. (Negrillas mías)"

De la anterior normativa tenemos que si bien el contratista es autónomo en la realización de la labor contratada, esto no impide que la Entidad contratante imparta directrices para la correcta ejecución de la labor contratada.

Sobre este tema en particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado de manera reiterada se ha pronunciado en los siguientes términos:

"Ahora bien, es necesario aclarar que la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista que implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación."² (Subrayas y negrillas mías)

La misma Corporación Judicial en sentencia de seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005)³, señaló:

² Consejo de Estado -Sección Segunda. Sentencia de dos (2) de febrero de dos mil seis (2006). Exp. 080012331000199611550 (4250-2005) M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA

³ Consejo de Estado - Sección Segunda. Sentencia de seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005) Exp. 07001233100020020041501 (1981-05) M.P. TARCISIO CÁCERES TORO

42

"El hecho que la parte actora en su labor tuviera una dedicación temporal suficiente, o que se repitan contratos de prestación de servicios con una finalidad similar, cuando no existe el empleo en la planta de personal, per-se no convierte dicha relación contractual administrativa en relación legal y reglamentaria del personal contratado, más cuando la labor encomendada no hace parte de la esencia del cometido de la entidad pública.

Se agrega que el hecho que la persona tenga un horario o unos parámetros de tiempo para su desempeño (que en ciertas actividades es necesario para cumplir el objetivo del contrato), por si solo no puede servir para que se admita que en ese evento existió o debió existir una relación legal y reglamentaria; v.gr. una persona que presta colaboración en actividades médicas, deberá hacerlo dentro del tiempo en que es necesario cumplir esa misión.

El suministro de local u oficina donde cumplir los servicios contratados por si solo no es elemento transformador del tipo de relación pactado.

La determinación, por la entidad contratante, de ciertas labores a realizar en virtud del contrato -en este caso de servicios generales- no conlleva la subordinación (elemento de la relación laboral contractual, no de relación la legal y reglamentaria). El contrato de prestación de servicios indudablemente que tiene un objeto; no es posible aceptar que se realice una contratación de esta naturaleza para que el contratista realice lo que quiera, cuando quiera y como quiera, sino que tiene que estar sometido a unas pautas mínimas y esenciales relacionadas con el objeto contratado; éstas últimas no desvirtúan la clase de contratación. (Subrayas y negrillas mías)

En sentencia de dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003), señaló:

"Si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las patitas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario s de la entidad, basada en las cláusulas contractuales."⁴ (Negrillas del texto subrayas mías)

En consecuencia de lo anterior, resulta claro que la Entidad contratante se encuentra facultada para coordinar el desarrollo de las actividades del contratista para que estas sean ejecutadas de conformidad con el objeto contractual y cuando éstas se necesiten. Lo anterior no quiere decir que se configure subordinación alguna entre la Entidad contratante y el contratista, puesto que la

⁴ Consejo de Estado -Sección Segunda. Sentencia de dos (2) de febrero de dos mil seis (2006). Exp. 080012331000199611550 (4250-2005) M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA

43

dirección de determinadas actividades no puede significar de ninguna manera dependencia.

Adicional a lo anterior no se puede desconocer que los contratos de prestación de servicios están sometidos a supervisión con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones, actividades y productos encomendados y una vez verificado lo anterior, se ordenará el pago de la remuneración mensual acordada.

La misma Procuraduría General de la Nación sobre la naturaleza de la supervisión en los contratos de prestación de servicios se refirió en los siguientes términos: *"Consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal, cuando no requieren conocimientos especializados"*⁵

Por su parte el artículo 83 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) señala cual es la finalidad de la supervisión en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

(...)

De lo indicado en la norma transcrita y lo indicado en el numeral 3 de este título resulta claro que el supervisor de un contrato de prestación de servicios cuenta con facultades para impartir directrices para la correcta ejecución del contrato de prestación de servicios que supervisa.

Aunado a lo anterior, el artículo 84 ibídem, sobre las facultades y deberes de los supervisores e interventores, señala:

"ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS

⁵ Procuraduría General de la Nación. Presentación *"Seguimiento y Control de los Contratos Estatales"*.

41

INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

(...)

El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 dispone:

"Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

34. Modificado por el Parágrafo 1 del art. 84, Ley 1474 de 2011. No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad."

De lo anterior resulta claro que la misma Ley demanda la supervisión del cumplimiento de las obligaciones contractuales, con el fin de que se logre la correcta ejecución de las mismas y con ello el correcto desempeño de las actividades que al interior de la Entidad se desarrollan bajo los principios de moralidad administrativa y transparencia en la actividad contractual.

45

Así las cosas resulta apenas lógico que el supervisor de los contratos del señor Rolando Duque López solicitara al contratista la entrega de informes en los cuales debiera relacionar las actividades desarrolladas y con ello poder verificar el cumplimiento de las mismas.

5. CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto tenemos que en un eventual proceso judicial que se instaure con fundamento en los hechos expuestos en la solicitud de conciliación, se deberá probar suficientemente la configuración de los elementos del contrato de trabajo en los términos establecidos en el artículo 23 del CST. Si bien existen precedentes en los cuales se ha reconocido la existencia de una relación legal y reglamentaria por la suscripción sucesiva de contratos de prestación de servicios, existen al igual precedentes en los cuales se ha reconocido que efectivamente lo que existe es una relación contractual.

Por lo anterior considero que el reconocimiento de los derechos reclamados por el convocante debe darse en los estrados judiciales donde se aporten suficientes elementos probatorios que demuestren los supuestos del artículo 23 del CST.

6. CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN

Se recomienda no proponer fórmula de arreglo toda vez que de los documentos aportados con la solicitud de conciliación no se evidencia suficiente material probatorio que demuestre la existencia de un contrato de trabajo en los términos del artículo 23 del CST.

Atentamente,



ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO
Abogada Oficina Asesora Jurídica

46

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO
DESPACHO COMPETENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
DEMANDANTE: MONICA PATRICIA GARCIA MORENO
APODERADO: EM NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 16 DE MARZO DE 2015

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA:
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. MP CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
TIPO DE ACCIÓN EN CURSO: ACCIÓN POPULAR
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE ADMISION DE LA DEMANDA: 03 DE JUNIO 2014
FECHA DE LOS HECHOS: N/A
CADUCIDAD: N/A
CUANTÍA: N/A

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN JUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Que se garantice la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos invocados, esto es, al goce de un medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

En consecuencia, se ordenó la inmediata y definitiva terminación del "Proyecto Ecoturístico Los Ciruelos", ordenando la restauración de los ecosistemas afectados con las obras que se han adelantado.

2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS

- 1- La accionante interpuso acción popular en contra de Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y la empresa RESERVA LOS CIRUELOS S.A.S con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su

47

conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

- 2- Mediante auto de 6 de octubre de 2014, el Despacho de conocimiento ordenó la vinculación al proceso de Parques Nacionales Naturales de Colombia, accediendo a la petición de la Empresa Ciruelos que solicitó se vinculara a la entidad por ser la competente en la administración y manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- 3- El 3 de abril de 2009, mediante Resolución 0631, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó licencia ambiental al señor Julio Sánchez Sierra para llevar a cabo el denominado "Proyecto Ecoturístico los Ciruelos", el cual se encuentra localizado en el Departamento de Magdalena, jurisdicción del municipio de Santa Marta, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona, vereda Banda, en un terreno adyacente a la ribera nororiental de Bahía Concha, a la altura de las playas Los Ciruelos.
- 4- La mencionada licencia ambiental autoriza el desarrollo del proyecto, que conlleva, entre otras, las siguientes actividades: a) la construcción de doce (12) eco-cabañas distribuidas en las dos playas que comprenden la denominada Playa los Ciruelos y que para efecto del proyecto se denominan Ciruelos 1 y Ciruelos 2; entre las cotas 10 y 30; sobre una extensión de 24000m², siendo el área de cada lote por cabaña de 2000m² y un área de construcción por cada cabaña de 340m²; teniendo en cuenta una distancia mínima entre cada cabaña de 13m y máximo de 53m; con una altura máxima de 5.5m para el módulo social y de 4.50m para los módulos habitacionales para cada una de las cabañas; dentro del área del proyecto ubicado en el departamento de Magdalena, jurisdicción del municipio de Santa Marta, Parque Nacional Natural Tayrona, vereda Bonda, en un terreno adyacente a la ribera Nororiental de Bahía Concha, a la altura de las Playas Los Ciruelos, terreno ubicado en la Zona de Recreación General Exterior del Parque Nacional Natural Tayrona y b) la construcción de dos (2) muelles de acceso a la infraestructura del proyecto Ecoturístico los Ciruelos.
- 5- El 16 de abril de 2009 Julio Sánchez Sierra por intermedio de apoderado judicial interpuso recurso de reposición en contra de la Licencia Ambiental (resolución 0631) el cual fue decidido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 1704 del 8 de septiembre de 2009. Mediante este acto administrativo, se modificaron algunos apartes de la resolución 0631 de 2009, autorizando la construcción de dos cabañas de administración, así como plataformas para tomar el sol. Adicionalmente aumentó el volumen del aprovechamiento forestal autorizado inicialmente, de un máximo de 16,07 metros cúbicos a 21,16 metros cúbicos de bosque tropical, secundario y rastrojos y concedió permiso de exploración de aguas subterráneas, a través de perforación exploratoria entre los 4 y 20 m de profundidad aproximadamente a 60 metros de la línea de pleamar.
- 6- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, mediante Resolución No. 0065 del 9 de noviembre de 2011 impuso a la empresa Reserva Los Ciruelos S.A.S., la medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades que se adelantan en el proyecto denominado "Proyecto Ecoturístico Playa Los Ciruelos" por el presunto incumplimiento de lo establecido en la Resolución 631 de 2009; modificada por la Resolución 1704 del 8 de septiembre de 2009.

48

- 7- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, mediante oficio 2400-2-141328 del 9 de noviembre de 2011, solicita a Parques Nacionales Naturales de Colombia, verificar el cumplimiento de la medida preventiva impuesta mediante Resolución 0065, petición que fue resuelta el 02 de diciembre mediante la emisión y remisión del concepto técnico sin número, en el que se informa que se realizó el cierre y sellamiento del Pozo PZ2 y se está realizando el cierre y sellamiento del pozo PZ1.
- 8- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, mediante Resolución 1111 de 27 de diciembre de 2012, levantó la medida preventiva de suspensión de actividades impuesta al “Proyecto Ecoturístico Playa Ciruelos”
- 9- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, mediante Resolución 0024 de 17 de enero de 2013, impuso medida preventiva de suspensión inmediata de todas las obras y actividades del “Proyecto Ecoturístico Los Ciruelos”, supeditando dicha suspensión al análisis técnico donde se decida el levantamiento o no de la medida, la conveniencia de la continuidad o no del proyecto, o la adopción de medidas de manejo a adicionar o suprimir para su ejecución.
- 10- El 29 de mayo de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió la Resolución No 05331, “por medio de la cual se adoptan las directrices para la planificación y el ordenamiento de una actividad permitida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”, la cual establece las condiciones generales para el desarrollo de las actividades ecoturísticas en dichas áreas protegidas, con el fin de que esta actividad contribuya con la conservación de estas áreas. El artículo 5 de la citada resolución consagra expresamente que el único tipo de alojamiento permitido para pernoctar es el uso de carpas y hamacas en las zonas de camping establecidas.
- 11-17. Es de público conocimiento que Parques Nacionales Naturales en la actualidad se ha opuesto a la construcción del proyecto Hotelero.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En el escrito de contestación de la demanda se argumentó el hecho de que Parques Nacionales Naturales de Colombia no ha vulnerado los derechos colectivos alegados por la actora, pues ha desplegado las actividades necesarias que se enmarcan dentro del ámbito de sus competencias para solicitar la revocatoria de la licencia ambiental otorgada, así como ha emitido los conceptos técnicos necesarios que demuestran el impacto grave que generaría el proyecto sobre el área protegida.

Se recordó cuáles son las competencias otorgadas a la entidad mediante el decreto 3572 de 2011, las cuales principalmente se basan en la administración y manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales. Igualmente, se exalto que en materia de licenciamiento ambiental la entidad solo emite concepto técnico dentro del procedimiento, pues la competencia para decidir sobre su otorgamiento y el seguimiento de la misma la posee la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en virtud del Decreto 3573 de 2011.

Con base en lo anterior, se le recordó al despacho que teniendo en cuenta que Parques Nacionales Naturales de Colombia no ha sido la autoridad vulneradora de los derechos colectivos mal puede

49

dirigirse la acción en su contra, pues claramente existe una falta de legitimación por pasiva al no tener la competencia para ejecutar las órdenes de protección del derecho colectivo frente a la licencia ambiental otorgada al proyecto ecoturístico.

4. CONSIDERACIONES

Si bien es cierto Parques Nacionales Naturales de Colombia conceptuó favorablemente en su momento sobre la viabilidad ambiental del proyecto, también lo es que, en virtud del incumplimiento de la licencia y a los nuevos conocimientos científicos que se tuvieron dos años después de otorgada la misma, se encontró que el ecosistema que se afectaría con las actividades que se pretendían desplegar por la empresa se encontraba más subrepresentado de lo que se creía (siendo una prioridad nacional protegerlo), por lo que el proyecto en mención al establecer una infraestructura permanente y tener autorización para aprovechamiento forestal de una determinada cantidad de bosque seco generaría un daño grave en el ecosistema.

Por este motivo, la entidad ha desde 2012 emitido los conceptos técnicos que demuestran los impactos graves que el proyecto generaría en el área protegida, solicitando en varias oportunidades al ANLA la revocatoria de la licencia ambiental.

En este sentido, mediante concepto técnico No 303 de 13 de julio de 2012, Oficio No 00106-816-010058 de fecha 5 de octubre de 2012, Oficio No 20131000000361 de fecha 9 de enero de 2013, concepto técnico No 20132300004336 de 12 de septiembre de 2013 y mediante Oficio No 20141300033551 de 4 de junio de 2014, la entidad ha solicitado a la autoridad competente que revoque la licencia ambiental pues el proyecto licenciado afectaría de manera grave el ecosistema del Parque Nacional Natural Tayrona.

Por otro lado, Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia para suspender o impedir que el proyecto en mención no se ejecute, pues en materia de licenciamiento es la ANLA la encargada de otorgar, suspender o cancelar las licencias ambientales, en virtud del Decreto 3573 de 2011¹. Es por esto, que en el presente caso se configura la falta de legitimación por pasiva en cabeza de Parques Nacionales pues como bien lo ha establecido el Consejo de Estado:

"Respecto de la legitimación por pasiva en la acción popular cabe recordar que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 se refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda. Estas no son otras que aquellas determinadas o determinables de quienes

¹ DECRETO 3573 DE 2011 "Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones"

Artículo 1o. Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 2o. Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

Artículo 3o. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

30

*proviene las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, **con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.***

(...)

*A juicio de la Sala éstas son las entidades que, en principio, pueden considerarse directamente responsables de los hechos descritos en la demanda, **no solo por las competencias que ejercen en relación con las acciones u omisiones motivo de las inconformidades del actor, sino porque las labores a su cargo resultan directas y efectivas para el restablecimiento y protección de los derechos conculcados.***²

Igualmente, se considera que la vinculación solicitada por la empresa demandada no debía ser procedente, pues el Consejo de Estado ha sido claro en establecer que *"La procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos. (...) La obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular."*³

Como se ha manifestado anteriormente, Parques Nacionales no ha vulnerado los derechos colectivos alegados por la actora pues, además de carecer de competencia en materia de otorgamiento de la licencia ambiental, ha advertido a la autoridad competente sobre la necesidad de revocar la autorización otorgada al proyecto, demostrando los impactos que generaría y la necesidad de su terminación.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

- 1- Las pretensiones de la actora están encaminadas a que se ordene la inmediata y definitiva terminación del "Proyecto Ecoturístico Los Ciruelos", ordenando la restauración de los ecosistemas afectados con las obras que se han adelantado.
- 2- En este sentido, Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia para poder cancelar la licencia que autorizó la obra pues es la ANLA la competente en materia de licenciamiento ambiental.
- 3- Parques Nacionales Naturales de Colombia, no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos alegados por la actora, pues al contrario a emitido los conceptos técnicos que demuestran los impactos graves que sobre el ecosistema del Parque generaría el proyecto y ha solicitado insistentemente se revoque la licencia otorgada.

² Consejo de Estado, Sentencia de 30 de abril de 2009, expediente 25000-23-27-000-2005-00381-01(AP)

³ M.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Exp. 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP)

51

4- Con base en lo anterior, la entidad no puede comprometerse a que cese la afectación a los derechos colectivos alegados por la actora pues carece de competencia para ello, pero si podría comprometerse a realizar el seguimiento y verificación de que el área del proyecto ha sido restaurada y la actividad ha cesado.

Cordialmente,



JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogada Oficina Asesora Jurídica

52

SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA 147 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
CONVOCANTE: RESERVA LOS CIRUELOS S.A.S
APODERADO: JOHANA MELISA CASTRO ROJAS
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 4 DE MARZO

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: Procuraduría General de la Nación a través de los Procuradores Judiciales Administrativos.
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INICIAR: El apoderado de la convocante en la solicitud de conciliación expresa la posibilidad de acudir <i>al medio de control de reparación directa</i>
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 21 de enero de 2015
FECHA DE LOS HECHOS:
CADUCIDAD:
CUANTÍA: \$7.000.000.000 de pesos

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se reconozca y pague solidariamente por parte de Nación – ANLA – Parques Nacionales Naturales de Colombia y Ministerio del Interior el monto de la indemnización correspondiente a los perjuicios causados a la convocante con ocasión de la falla en el servicio en la que incurrieron y han venido incurriendo en el marco de la actuación administrativa iniciada con la Resolución No 0024 de 17 de enero de 2013, a través de la cual la ANLA impuso una medida preventiva de suspensión de obras y actividades del proyecto ecoturístico los Ciruelos.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. El 12 de octubre de 2006 el señor Julio Sánchez Sierra inicio el trámite para la obtención de licencia ambiental para desarrollar el PROYECTO ECOTURÍSTICO LOS CIRUELOS, solicitando al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pronunciamiento sobre la necesidad de elaborar y presentar Diagnostico Ambiental de Alternativas (en adelante DAA). Por requerimiento del Ministerio, la entonces UAESPNN remitió oficio No 4120-E1-7519 de 29 de enero de 2007, donde manifestó que no se requería dicho Diagnostico para el proyecto. El Ministerio mediante Auto No 577 de 2007 declaró que no se requerirá la presentación de DAA para el proyecto y estableció los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto ambiental (en adelante EIA)
2. El señor Julio Sánchez Sierra presentó ante el Ministerio el 28 de julio de 2005 el EIA del proyecto, el Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental y lo anexos para la evaluación y decisión de la viabilidad ambiental.
3. El 10 de enero de 2008 Ministerio del Interior y de Justicia certifico la no presencia de comunidades indígenas y negras en el área del proyecto ecoturístico, por lo que no se requería la consulta previa del mismo.
4. Mediante Auto No 2894 de 2008 del Ministerio de Ambiente inició el trámite administrativo de solicitud de licencia ambiental para el Proyecto Ecoturístico Los Ciruelos.
5. A través de Oficio No SUT 00699 DE 2009, la Subdirección Técnica de la UAESPNN remitió el Concepto Técnico No 007 de 2009 donde se consideró viable el proyecto en mención, requiriendo la definición de un plan de trabajo a precisar entre el peticionario y la Unidad de Parques. Por medio de Concepto Técnico No 411 de 2009 la Dirección de Licencias, Permisos y Tramites Ambientales del Ministerio de Ambiente evaluó la EIA del proyecto declarándolo ambientalmente viable.
6. Mediante Resolución No 0631 de 2009 el Ministerio de Ambiente otorgó Licencia Ambiental para el desarrollo del Proyecto Ecoturístico Los Ciruelos, localizado en la vereda

7. Por intermedio de Resolución No 1405 de 2010 el Ministerio de Ambiente autorizó la cesión de la Licencia Ambiental a la Reserva Los Ciruelos S.A.S.
8. En ejecución de la Licencia Ambiental la convocante presentó en el año 2011 a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA - y a Parques Nacionales informes sobre los cronogramas de obra, Manual de Educación Ambiental, de Manejo de Fauna Silvestre, de Manejo de Residuos Sólidos y de Restauración Vegetal del proyecto.
9. El 21 de octubre de 2011 se realizó la primera visita de seguimiento por parte del ANLA y Parques Nacionales Naturales, donde se encontraron actividades de exploración para captación de agua y la perforación de pozos fuera de la distancia establecida en el permiso otorgado. En este sentido, mediante Concepto Técnico No 1791 de 2011 la ANLA determino la necesidad de imponer medida preventiva de suspensión inmediata de actividades a la convocante, hasta tanto la empresa ejecutara las actividades de cierre y sellamiento de los pozos perforados y se diera la restauración morfológica del área intervenida.
10. Mediante Resolución No 0065 de 2011 la ANLA impuso medida preventiva de suspensión inmediata de actividades del proyecto, estableciendo que la medida se mantendría hasta que la empresa ejecutara las actividades de cierre y sellamiento de pozos y la restauración morfológica de las áreas intervenidas. La citada suspensión fue levantada por la ANLA mediante Resolución No 1111 de 2012.
11. Mediante Concepto Técnico No 303 de 2012, Parques Nacionales Naturales informó a la ANLA que, frente a la nueva información disponible sobre representatividad en el país de los ecosistemas de bosque seco tropical, el proyecto ecoturismo Los Ciruelos podría ocasionar un daño irreversible al área protegida, debido a que, entre otras cosas, el mismo implica el establecimiento de infraestructura permanente y a que este tipo de ecosistemas presentan una especial fragilidad y excepcionalidad en términos de representatividad. Por este motivo, la entidad consideró necesario solicitar a la autoridad competente que tomara las medidas que estimara pertinentes para evitar la consumación de los posibles daños que el proyecto generaría en el área protegida.
12. La convocante alega que de dicho concepto técnico no se le dio traslado, así cómo recuerda que la ANLA solicitó precisar el alcance del mismo en cuanto a la importancia del bosque seco tropical como prioridad nacional de conservación del país, pues para la convocante este iba en contravía de la información suministrada por Parques Nacionales dentro del trámite de otorgamiento de la Licencia Ambiental.
13. Mediante auto No 4098 de 2012 la ANLA ordenó la apertura de investigación en contra de la convocante, con el fin de verificar si en desarrollo de la actividad de perforación de pozos de aguas subterráneas se había incurrido en desconocimiento de las obligaciones señaladas en la Licencia Ambiental.
14. Señala la convocante que en diversas manifestaciones ante los medios de comunicación el Presidente de la Republica, la Directora general de Parques Nacionales y el entonces Ministro de Ambiente señalaron la necesidad de inviabilizar el desarrollo del proyecto ecoturístico, por lo que la empresa solicito el 12 de enero de 2013 que la iniciación de cualquier procedimiento administrativo tendiente a modificar o revocar la Licencia Ambiental otorgada se realizara de manera formal y no a través de medios de comunicación.
15. Mediante Resolución No 0024 de 2013 la ANLA nuevamente interpuso, en aplicación del principio de precaución, medida preventiva de suspensión de obras y actividades al proyecto, con el fin de establecer la presunta afectación que se pueda llegar a causar sobre el ecosistema de bosque seco tropical. La suspensión quedó supeditada hasta que, *"con base en los análisis de campo que realice Parques Nacionales Naturales, con el apoyo del Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt determinen el real y actual grado de representatividad del ecosistema de bosque seco tropical presente en el área de influencia directa e indirecta del proyecto y los daños inminente e irreversibles que se causaría por su ejecución, así como sus efectos sobre los demás valores sobresalientes de fauna y flora del Parque Nacional Natural Tayrona y sus objetivos de conservación. Dichos análisis serán recogidos en conceptos técnicos que emitan dichas Entidades y, luego de evaluados técnicamente por esta Autoridad, incluyendo la visita si lo considera pertinente, se decidirá sobre el levantamiento o no de la presente medida y sobre la continuidad o no del proyecto, o la adopción de las medidas de manejo a adicionar y/o suprimir las que resulten innecesarias o perjudiciales para la protección del Parque Nacional Natural Tayrona"*.
16. Igualmente, resalta la convocante que la Resolución en comento estableció que Parques Nacionales Naturales debía coordinar con el Ministerio del Interior para establecer si la ejecución del proyecto representaría alguna afectación sobre el derecho fundamental a la integridad cultural y a la consulta previa de las comunidades étnicas; así como comisionó a

- la entidad para que ejecutara e hiciera efectiva la medida y verificara su cumplimiento.
17. El 31 de enero de 2013 la convocante elevó petición ante la ANLA solicitando se le informara las condiciones para el traslado de los Conceptos Técnicos que se emitieran dentro del procedimiento, ante lo cual dicha autoridad le respondió que el traslado de los mismos no era procedente. Por este motivo, el 31 de marzo de 2013 la convocante interpuso acción de tutela por vulneración al debido proceso, acción constitucional que fue fallada en su favor, en el sentido de que en el término de 48 horas se le diera traslado del Concepto Técnico ordenado en la Resolución No 0024 de 2013.
 18. Parques Nacionales Naturales comunicó el 26 de abril de 2013 a la convocante la realización de salidas de campo a la zona del proyecto, en acompañamiento de INVEMAR, la Universidad Nacional, ICESI y la Universidad del Atlántico, ante lo cual la empresa solicitó aplazamiento de la misma por la supuesta violación al debido proceso por el acompañamiento de autoridades que no estaban contempladas en la Resolución No 0024 de 2013. El 28 de mayo, 18 de junio y 3 de septiembre de 2013 la convocante solicitó al ANLA se diera cumplimiento al fallo de tutela, realizando el traslado del citado concepto y dando celeridad al proceso pues se le estaban generando perjuicios, a lo que el ANLA respondió que en cuanto le fueran remitidos los trasladaría.
 19. Dando cumplimiento a lo estipulado en la Resolución No 0024 de 2013, Parques Nacionales Naturales remitió a la ANLA, mediante Oficio No 2013000067141 de 12 de septiembre de 2013, el Concepto Técnico No 2013230004336 de la misma fecha por medio del cual reiteró que las actividades autorizadas en la Licencia Ambiental que aprobó el proyecto ecoturístico Los Ciruelos generarían un daño grave e irreversible al Parque Nacional Natural Tayrona, por la afectación irremediable al bosque seco presente en el área protegida.
 20. Mediante auto No 3379 de 9 de octubre de 2013, la ANLA corrió traslado de 15 días a la convocante del Concepto Técnico 2013230004336 emitido por Parques Nacionales Naturales. El 15 de noviembre de 2013 la convocante se pronunció sobre el citado concepto, solicitando se levantara la medida preventiva impuesta por la Resolución No 0024 de 2013, pues consideraba que las conclusiones a las que llegó la entidad en el concepto *"carecían de rigor científico y técnico, la UAESPNN no tienen dentro de sus competencias prestar apoyo técnico y científico al Ministerio ni la de rendir conceptos técnicos en este tipo de trámites, se desconoció el principio de imparcialidad porque la Directora de Parques se pronunció públicamente en repetidas ocasiones sobre la inviabilidad del proyecto, y se desconocieron actos propios en los cuales se había indicado que el proyecto no representaba amenaza alguna al ecosistema del área de influencia.*
 21. El ANLA a través de Oficio No 4120-E2-5003 de 2013, dio traslado a Parques Nacionales de los argumentos esgrimidos por la convocante, lo que para ella implicaba un desconocimiento de las normas que regulan la práctica de pruebas técnicas. A lo anterior, la entidad el 8 de enero de 2014 se pronunció ratificándose en las consideraciones y conclusiones del Concepto Técnico 2013230004336. Posteriormente mediante varias comunicaciones dirigidas al ANLA la convocante solicitó el levantamiento de la medida preventiva y reiteró la supuesta vulneración al debido proceso por haberle dado traslado a Parques Nacionales de los argumentos esgrimidos en contra del concepto técnico.
 22. Adicional a los anteriores hechos, la convocante recuerda que el Tribunal Administrativo de Magdalena, mediante sentencia de 11 de febrero de 2013, tuteló el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, por la falta de realización de la consulta previa a la autorización del proyecto. En este sentido, el juez constitucional ordenó la suspensión del desarrollo del mismo hasta tanto no se agotara dicho procedimiento y exhortó al Ministerio del Interior a que les aclare a las empresas que es obligatorio adelantar la consulta previa en desarrollo de cualquier proyecto que tenga la potencialidad de afectar territorios colectivos o de uso tradicional de las comunidades étnicas tradicionales, previo a la autorización de las actividades. La anterior sentencia fue Confirmada por el Honorable Consejo de Estado, modificando la orden de primera instancia en el sentido que la Consulta solo debía realizarse posterior a que se autorizara la continuación de las obras por la ANLA.
 23. Mediante Oficio de 27 de mayo de 2014 la ANLA comunicó al Tribunal Administrativo del Magdalena que el proyecto Ecoturístico Los Ciruelos tenía viabilidad jurídica por tener licencia ambiental aprobada, por lo que debía continuarse con el trámite de la Consulta Previa. En respuesta a esta comunicación, Parques Nacionales Naturales mediante Oficio de 4 de julio de 2014 le manifestó al ANLA que el proyecto ecoturístico carece de viabilidad ambiental por los daños graves e irreversibles que causaría al área protegida, resaltando lo innecesario de adelantar el procedimiento de consulta previa.
 24. Resalta la convocante que el Ministerio del Interior, en el trámite de autorización del proyecto y previo a las acciones de tutela, certificó la no presencia de comunidades

indígenas en el área del proyecto aclarando que el citado Ministerio si advirtió que el mismo era un territorio de uso tradicional.

25. Por último, la apoderada de la convocante manifiesta que el procedimiento administrativo que se adelanta por parte del ANLA, en virtud de la Resolución No 024 de 2013, es sesgado y arbitrario, pues argumenta que el criterio técnico de Parques Nacionales no responde a criterios objetivos e imparciales, recalcando las manifestaciones de desacuerdo con el proyecto que se dieron por parte de la entidad ante los medios de comunicación. Resalta que dichas manifestaciones se dieron con anterioridad a la expedición del Concepto Técnico definitivo rendido por la entidad, para posteriormente argumentar que supuestamente la Directora tenía una clara intención de detener el proyecto sin tener certeza sobre sus presuntas afectaciones.

Igualmente, resalta la demora injustificada por parte del ANLA en la toma de una decisión definitiva sobre la suspensión del proyecto, argumentando que esta situación ha llevado al mismo a una inviabilidad financiera y comercial. En este mismo sentido, recalca el incumplimiento por parte de esa entidad del fallo de tutela que amparo el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada, pues la ANLA la ha conminado a sufragar los costos de este procedimiento, cuando el Consejo de Estado lo supedito a la viabilidad ambiental del mismo, la cual ya han manifestado las entidades no es viable.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

...

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse **dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior** y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente **la reparación del daño antijurídico** producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, **una operación administrativa** o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

LEY 2 DE 1959 "Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables".

Artículo 14. **Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como "Parques Nacionales Naturales"**. El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan.

DECRETO 2811 DE 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

Artículo 327º.- Se denomina sistema de parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, **en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas**, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.

Artículo 328º.- Las finalidades principales del sistema de parques Nacionales son:

Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con

54

principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro:

Mantener la diversidad biológica;

Asegurar la estabilidad ecológica, y

La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

DECRETO 622 DE 1977 "Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959"

Artículo 3o. Para cumplir con los objetivos generales señalados en el artículo 2o de este decreto y las finalidades previstas en el artículo 328 del Decreto- Ley número 2811 de 1974, este decreto tiene por objeto, a través del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

1. Reglamentar en forma técnica el manejo y uso de las áreas que integran el Sistema.
2. **Reservar áreas sobresalientes y representativas del patrimonio natural que permitan la conservación y protección de la fauna, flora (sic) contenidas en los respectivos ecosistemas primarios, así como su perpetuación.**
3. Conservar bancos genéticos naturales.
4. Reservar y conservar áreas que posean valores sobresalientes de paisaje.
5. Investigar los valores de los recursos naturales renovables del país, dentro de áreas reservadas para obtener su mejor conocimiento y promover el desarrollo de nuevas y mejores técnicas de conservación y manejo de tales recursos dentro y fuera de las áreas del Sistema.
6. **Perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, unidades biogeográficas y regiones fisiográficas.**
7. Perpetuar las especies de la vida silvestre que se encuentran en peligro de desaparecer.
8. Proveer puntos de referencia ambiental para investigaciones, estudios y educación ambiental.
9. **Mantener la diversidad biológica y equilibrio ecológico mediante la conservación y protección de áreas naturales.**
10. Establecer y proteger áreas para estudios, reconocimientos e investigaciones biológicas, geológicas, históricas o culturales.
11. **Proveer a los visitantes recreación compatible con los objetivos de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.**
12. Incrementar el bienestar de los habitantes del país mediante la perpetuación de valores excepcionales del patrimonio nacional.
13. Utilizar los recursos contenidos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con fines educativos, de tal suerte que se halle explícito su verdadero significado, sus relaciones funcionales y a través de la comprensión del papel que desempeña el hombre en la naturaleza, lograr despertar interés por la conservación de la misma.

Artículo 23. Las actividades permitidas en las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, **se podrán realizar siempre y cuando no sean causa de alteraciones de significación del ambiente natural.**

Artículo 30. Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

(...)

3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras

8. Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

DECRETO 3572 DE 2011 "Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones"

Artículo 1o. Creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Créase 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, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará 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.

Artículo 2o. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:

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.

(...)

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.

Artículo 13. Subdirección de Gestión Y Manejo de Áreas Protegidas. Son funciones de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, las siguientes:

(...)

16. Emitir los conceptos técnicos que le sean requeridos en relación con el trámite de licencias ambientales

LEY 99 DE 1993 "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".

Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

95

Artículo 49º.- De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requieran de una Licencia Ambiental.

Artículo 50º.- De la Licencia Ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, **sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada**

Artículo 51º.- Competencia. Las Licencias Ambientales serán otorgadas por el Ministerio del medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley.

Artículo 62º.- De la Revocatoria y Suspensión de las Licencias Ambientales. La autoridad ambiental, salvo los casos de emergencia, **podrá mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental**, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, **cuando quiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición.**

La revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma.

La suspensión de obras por razones ambientales, en los casos en que lo autoriza la ley, deberá ser motivada y se ordenará cuando no exista licencia o cuando, previa verificación del incumplimiento, no se cumplan los requisitos exigidos en la Licencia Ambiental correspondiente.

DECRETO 2820 DE 2010 “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.

Artículo 8º. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

a) Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas;

Parágrafo 2º. En lo que respecta al numeral 12 del presente decreto, previamente a la decisión sobre la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial **contará con el concepto de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.**

Artículo 29. Modificación de la Licencia Ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:

6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciario para que ajuste tales estudios.

DECRETO 3573 DE 2011 “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”

Artículo 10. Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de

Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 2o. Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

Artículo 3o. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

SOBRE LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO HAN ESTABLECIDO QUE:

A) *5.2.2. Se ha dicho por parte de la doctrina y la jurisprudencia, que la licitud o ilicitud no se produce como consecuencia de la conducta del agente estatal, sino del propio daño; por lo cual, cuando el daño no reviste el carácter de antijurídico, en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.*

*5.2.3. En efecto, de acuerdo con este Tribunal, se entiende por daño antijurídico aquél que se sufre la víctima sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio. La noción de daño, lo ha sostenido la Corte, **“parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo”**¹.*

B) *6.1.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, “el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio” ; o la “lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa” ; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos ; y, **iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general , o de la cooperación social.***

(...)

*6.4.- Debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un “Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos”. **Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida”**².*

SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO QUE COBIJA LOS PARQUES NACIONALES Y LA NATURALEZA DE LA LICENCIA AMBIENTAL LA CORTE CONSTITUCIONAL HA ESTABLECIDO QUE:

A) *4.4.2. Visto lo anterior, urge considerar la necesidad de preservar de manera íntegra las zonas protegidas y no fraccionarlas ni intervenirlas, pues con ello se afecta la dinámica natural de*

¹ Corte Constitucional, sentencia C-965-03, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

² Consejo de Estado, sentencia de 26 de marzo de 2014, Radicación número: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004), (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)

26/

estos espacios y se vulneran los atributos que caracterizan su biodiversidad. Debe tenerse en cuenta, también, que en la mayoría de los casos un criterio para la declaración de parques –sean ellos de carácter nacional, regional o local–, **es justamente el carácter único e insustituible de los recursos de flora, fauna, paisajísticos que abarcan y tampoco se puede perder de vista que en la gran mayoría de los casos estos territorios comprenden recursos hídricos y proveen aire puro lo que los convierte en bienes ecológicamente valiosos y necesitados, por ello, de especial protección.**

En algunos casos, las especies que habitan las áreas que integran los parques están en vías de extinción **por lo que se intensifica la necesidad de preservar estas zonas.** A lo anterior, se suma el significado cultural que pueda derivarse de la protección que se le confiere a los parques naturales. **En ocasiones dichos espacios se convierten en zonas estratégicas para la supervivencia de grupos étnicos cuya diversidad cultural por mandato constitucional debe ser promovida y protegida.** Adicionalmente, puede decirse que las áreas que pertenecen a los Parques Nacionales –nacionales y regionales–, **suelen declararse como tales bajo la consideración de que dejar desprotegidos estos espacios geográficos significa restringir de modo considerable beneficios ambientales claves para el bienestar y la calidad de vida de la población humana.**³

B) "26. En fin, la figura del Sistema de Parques Nacionales Naturales entendida como una técnica de reserva de ciertas áreas del territorio, y su afectación a un régimen jurídico especial es, para este Tribunal, una forma adecuada y concreta de cumplir con los mandatos constitucionales antes mencionados. **Es precisamente este régimen el que le da contenido jurídico, como conjunto de competencias, mandatos y prohibiciones, que permite la realización de un sistema especial de protección ambiental.**

Dicho régimen jurídico está compuesto por cinco elementos revestidos de una especial relevancia constitucional. Primero, que **el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales,** perfiladas en el artículo 328 del CRN. Segundo, que en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. Tercero, que **en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades** mineras, industriales, **incluso las hoteleras,** agrícolas y ganaderas. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del CRN. Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración...⁴

C) "La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. **De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.**

(...)

[A]l Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que el legislador no puede desconocer aún en épocas de excepción. **El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado.** De esa forma, solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema.

(...)

³ Carta Constitucional colombiana, Sentencia C-509-10 (M.P. Mauricio González Cuervo)

La afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente constituyen el punto de partida de la formulación de los principios que guían el derecho ambiental y que persiguen, como propósito último, dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante esas situaciones que comprometen gravemente el ambiente y también los derechos con él relacionados.

Tratándose de daños o de riesgos se afirma que **en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan**, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

(...) en la Sentencia C-293 de 2002 la Corte puntualizó que **“acudiendo al principio de precaución”, y con “los límites que la propia norma legal consagra”, una autoridad ambiental puede proceder “a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta”.** (...)

La consecuencia del riesgo consiste en que el deterioro ambiental debe ser neutralizado desde sus propios orígenes y sin retardar la actuación hasta el momento mismo en que los efectos negativos se produzcan o generen mayor daño. La expedición de licencias o el otorgamiento de permisos son, en buena medida, manifestaciones de una actividad administrativa dirigida a precaver riesgos o efectos no deseables y ese mismo propósito se encuentra en el derecho administrativo sancionador.”

(...)

16. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, **conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad;** (v) **es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede calificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos;** (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) **se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.**

(...)

29. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-328 de 1995, se consideró a la licencia ambiental como una autorización condicionada en el caso de obras, proyectos o actividades que puedan afectar los recursos naturales o el ambiente; tal autorización está supeditada al cumplimiento de “las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente”, a partir de la valoración de los estudios de impacto ambiental y del diagnóstico ambiental de alternativas,

57

cuando sea del caso. La licencia ambiental funciona entonces como una herramienta con la cual el Estado, a través de las autoridades ambientales, ejerce y conserva la competencia de protección de los recursos naturales y del ambiente, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

Lo anterior, por cuanto la licencia "es esencialmente revocable" por la autoridad ambiental que la expide, sin necesidad de contar con "el consentimiento expreso o escrito de su beneficiario" (Ley 99/93 art. 62), en los términos previstos en la Sentencia C-328 de 1995, ya reseñada. Asimismo la licencia se puede "otorgar, negar o cancelar", en tanto la misma es una herramienta que permite concretar los deberes estatales de prevención y control del deterioro ambiental, conforme se expuso en la Sentencia C-328 de 1999. Por lo demás, la licencia puede ser "suspendida" cuando se advierta la posibilidad de que la actividad, obra o proyecto autorizados generen daños o alteraciones al paisaje no previstos al momento de su concesión, pero que según las circunstancias es posible evitar, atendiendo a lo expuesto en las Sentencias C-293 de 2002 y C-703 de 2010.

(...)

42. Otra forma en que se concreta el carácter protector de la licencia ambiental se observa en la función que cumple como herramienta de gestión y de control de los recursos naturales. Por definición la licencia puede ser objeto de modificación, suspensión e incluso cancelación por parte de la autoridad ambiental competente, sin necesidad de contar con el requisito de la autorización previa, escrita y expresa del beneficiario, como se señaló en las consideraciones 16 y 29 de esta providencia. Esta faceta de la licencia como instrumento de gestión y control puede ser utilizada por la autoridad ambiental, cuando advierta que el proyecto, obra o actividad puede causar daños no previstos inicialmente en la licencia, pero que es obligatorio evitar debido al valor excepcional de dichas áreas y a su condición de especial importancia ecológica, o cuando el beneficiario de la licencia ha incumplido con las condiciones técnicas y jurídicas de la misma.

Para la Corte es claro que la licencia ambiental no funciona como una prerrogativa del beneficiario de la misma, como puede que operen otro tipo de actos administrativos. Por el contrario, la licencia es entendida en clave constitucional como una herramienta para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos y riquezas naturales, en concordancia con el principio de prevención. Por esta razón, la licencia se encuentra vinculada a las condiciones que en ella se expresen, y a que en todo caso no se causen daños inadmisibles a las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, como se deriva de lo previsto en el artículo 79 de Texto Superior⁵.

ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO:

1. Alega la apoderada de la convocante que existe la causación de un daño antijurídico a su representada por la defraudación de sus expectativas legítimas respecto del desarrollo del proyecto Ecoturístico Los Ciruelos, ya que le fue otorgada Licencia Ambiental para su ejecución con base en concepto técnico emitido por Parques Nacionales Naturales que daba viabilidad ambiental al proyecto, para posteriormente la ANLA suspender las actividades del mismo mediante Resolución 0024 de 2013. Recuerda la convocante, que la citada resolución establecía en cabeza de Parques Nacionales la obligación de realizar análisis de campo para determinar el real y actual grado de representatividad del bosque seco tropical presente en el área de influencia del proyecto, los daños inminentes e irreversibles que causaría su ejecución y los efectos que tendría sobre los demás valores sobresalientes de fauna y flora del Parque Nacional Natural Tayrona. Así mismo, resalta que a la entidad se le ordenó coordinar con el Ministerio del Interior para establecer si el proyecto necesitaba ser objeto de consulta previa.
2. Con base en lo anterior, considera la convocante que Parques Nacionales Naturales le causó un daño antijurídico por la demora injustificada en el trámite de ejecución de las medidas ordenadas, pues según ella existe una operación administrativa defectuosa en el cumplimiento tardío de las obligaciones dadas a la entidad en la imposición de la medida preventiva y una discordancia en el actuar de la entidad al haber otorgado viabilidad ambiental al proyecto al momento del otorgamiento de la licencia, para dos años después argumentar que el mismo no era viable ambientalmente.
3. Como primer argumento, la convocante señala que Parques Nacionales Naturales

desconoció sus propios actos administrativos, específicamente el Plan de Manejo del Parque Nacional Tayrona 2005-2009, pues en dicho acto ya se establecía la importancia de la protección del bosque seco tropical, por su representatividad a nivel nacional y local y a que era uno de los objetivos de conservación del Parque. Igualmente, alega la convocante que en el plan de manejo se reconoce al ecoturismo como una estrategia que contribuye a la conservación de los valores naturales del área protegida, lo que fue recogido por el documento CONPES 3296 al señalar los lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos dentro de las áreas del sistema. Resalta la apoderada, que todo lo anterior fue recogido en el Concepto Técnico No 411 de 2009, mediante el cual la entidad dio viabilidad ambiental al proyecto, por lo que no es admisible que en la actualidad de manera intempestiva, injustificada e irregular se sostenga que el proyecto implica un riesgo para este tipo de ecosistema y en consecuencia, se desconozca la validez de los actos previos de la entidad y los derechos del solicitante (Conceptos Técnicos No 303 de 2012 y 20132300004336 de 2013).

4. Analizando el argumento de la convocante, se encuentra que la misma desconoce que las actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se pueden realizar solo y siempre y cuando no se causen alteraciones significativas al ambiente natural o a los valores objeto de conservación de las áreas, por lo que el ecoturismo como actividad permitida siempre está supeditado para su realización a que no se le causen daños graves a los ecosistemas.

Si bien en su momento la entidad conceptuó favorablemente en el trámite de otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto ecoturístico Los Ciruelos, también lo es que, en virtud del incumplimiento de la licencia y a los nuevos conocimientos científicos que se tuvieron dos años después de otorgada la misma, se encontró que el ecosistema que se afectaría con las actividades que se pretendían desplegar por la empresa se encontraba más subrepresentado de lo que se creía (siendo una prioridad nacional protegerlo), por lo que el proyecto en mención al establecer una infraestructura permanente y tener autorización para aprovechamiento forestal de una determinada cantidad de bosque seco generaría un daño grave en el ecosistema. Igualmente, de los conceptos técnicos se desprende que la entidad encontró nuevos impactos del proyecto que no estuvieron previstos en el EIA.

En este sentido, conviene recordar lo establecido por la Corte Constitucional al referirse al Sistema de Parques Nacionales Naturales y a las características de la licencia ambiental pues deja claro que las actividades licenciadas solo se pueden realizar si no causan daños inadmisibles a las áreas del sistema:

“Para la Corte es claro que la licencia ambiental no funciona como una prerrogativa del beneficiario de la misma, como puede que operen otro tipo de actos administrativos. Por el contrario, la licencia es entendida en clave constitucional como una herramienta para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos y riquezas naturales, en concordancia con el principio de prevención. Por esta razón, la licencia se encuentra vinculada a las condiciones que en ella se expresen, y a que en todo caso no se causen daños inadmisibles a las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, como se deriva de lo previsto en el artículo 79 de Texto Superior⁶”

Lo anterior debe considerarse teniendo en cuenta que la entidad no es la autoridad competente para el otorgamiento, suspensión o cancelación de las licencias ambientales, sino que precisamente su función es específicamente la de administrar y manejar las áreas del sistema garantizando su conservación, por lo que es su deber advertir a la Autoridad competente en materia de licenciamiento ambiental los daños que una determinada actividad puede generar para que se evite su acaecimiento.

5. El segundo argumento en el que se sustenta el daño causado a la convocante, se basa en la supuesta falta de rigor científico, técnico, imparcialidad y competencia en la emisión del Concepto Técnico No 20132300004336 de 2013, así como el supuesto prejuzgamiento y parcialidad en la labor técnica que le asigna la ANLA a la entidad.

Para sustentar dicha aseveración la apoderada de la convocante trae a colación lo manifestado por el ingeniero forestal que contrato la empresa para analizar el concepto rendido por la entidad, dentro del trámite de la suspensión de la licencia, argumentando que las conclusiones carecen de rigor y sustento suficiente en relación a los impactos nuevos, que el estudio es de tal generalidad e imprecisión que sería válido para otros proyectos hoteleros como el concesionado en cañaverál, que la entidad no tiene el carácter de científica ni técnica por lo que carece de competencia para rendir conceptos en

⁶Ibidem (Negrilla y subrayado fuera del texto)

este proceso, que no existía imparcialidad puesto que desde el 2012 la entidad ya había fijado su posición frente al proyecto y que desconoce todos los actos previos de la entidad que otorgaron viabilidad ambiental al proyecto.

6. En este sentido, se debe tener en cuenta que serán los jueces de la república los encargados de determinar si efectivamente los Conceptos Técnicos emitidos por la entidad carecen del rigor científico que alega la convocante, pero si resulta pertinente destacar que la apoderada desconoce que Parques Nacionales Naturales de Colombia dentro de su función de administración y manejo de las áreas protegidas del Sistema, tiene asignada en su cabeza específicamente la competencia para emitir conceptos técnicos que le sean requeridos dentro del trámite de licenciamiento ambiental. No tiene en cuenta la solicitante que dentro de la estructura orgánica de la entidad existe la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, dependencia que precisamente tienen un carácter eminentemente técnico que permite garantizar la experticia en materia ambiental para la correcta administración y manejo de las áreas.

Igualmente, no es de recibo el argumento de que existe falta de imparcialidad en la emisión del citado concepto, puesto que las actuaciones anteriores al mismo también fueron en el marco de la función de administración y manejo, y por lo tanto de protección, de las áreas del sistema. Es así como las manifestaciones que ha realizado la entidad frente a los impactos que genera el proyecto se han dado como consecuencia de las competencias que por ley se le han asignado, y no como lo hace ver la convocante en atención a algún interés en particular frente al proyecto.

Precisamente la competencia asignada a Parques Nacionales se ve reflejada principalmente en la protección de dichas áreas, por lo que es su obligación advertir y buscar frenar las actividades que pueden generar impactos graves en los ecosistemas protegidos.

7. Por último, la convocante aduce que se le han causado daños por la dilación injustificada del trámite e incumplimiento de las órdenes dadas en la Resolución 0024 de 2013 que mantiene el proyecto suspendido, pues el concepto técnico solicitado se entregó 9 meses después de ser notificados sobre su necesidad.

Igualmente, argumenta que no se ha coordinado con el Ministerio del Interior para determinar la afectación sobre el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas de la Sierra y que no se ha ejecutado y/o hecho efectiva la medida de cumplimiento de la resolución.

8. Frente a este punto, se encuentra que la Resolución 0024 de 2013 no estableció un término determinado para entregar el citado concepto, pues claramente para emitir un pronunciamiento de este tipo se debe tener el material más completo que permita la estructuración del concepto. Así mismo, dentro del Concepto Técnico No 20132300004336 de 2013, se hace una relación clara de lo sucedido previo a su expedición donde se puede observar claramente que por la participación de varios actores técnicos y científicos en la verificación y confirmación de los impactos que el proyecto generaría, su expedición tomo el tiempo más razonable posible.

Con respecto a la coordinación para determinar la necesidad o no de realizar consulta previa al proyecto, debe recordarse que mediante sentencia de 11 de febrero de 2013 el Tribunal Administrativo del Magdalena condeno a la convocante y al ANLA a adelantar el procedimiento de consulta previa con las comunidades indígenas de la Sierra Nevada, por haber desconocido dicho derecho en la construcción de un proyecto dentro de un área de uso ancestral de las comunidades. En este sentido, es claro e incuestionable que si existe una condena que obliga a realizar dicho procedimiento, la coordinación para determinar si se debe adelantar o no la consulta previa es innecesaria e ilógica pues ya está ordenada por un juez de la república.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN:

1. En primer lugar, reviste la obligación de poner de presente que este caso posee un riesgo alto en materia de defensa judicial, puesto que el haber otorgado viabilidad ambiental en su momento al proyecto, por medio de concepto técnico que para este caso tienen consecuencias directas sobre el trámite de la licencia, generó una expectativa legítima en la convocante, y al haber cambiado la entidad de posición con posterioridad los operadores judiciales podrían considerar que se generó un perjuicio. En este sentido, se encuentra que el Consejo de Estado ha establecido que "A la luz de la doctrina el contenido del acto se traduce en una decisión, en una certificación o

registro, **o en una opinión o concepto, este último excepcionalmente se puede considerar como tal por razón de su obligatoriedad**⁷.

Aunque dentro del trámite de las licencias ambientales la ANLA puede o no acoger el criterio de la entidad emitido dentro del concepto técnico correspondiente, en el caso en cuestión la sentencia de 20 de febrero de 2014, emitida por el Consejo de Estado donde ordenó adelantar el trámite de consulta previa del proyecto, estableció claramente que dicho trámite *"deberá iniciarse dentro de los 15 días siguientes a partir de que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, de acuerdo con los estudios que para tal efecto rinda la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en colaboración con el instituto "Alexander Von Humboldt", **autorice la ejecución de las obras correspondientes al proyecto ecoturístico Los Ciruelos.**"* **Por lo tanto, en el evento de que la señalada autoridad no otorgue viabilidad ambiental a tal proyecto ecoturístico, no se tendrá que adelantar la consulta**, por lo que el Alto tribunal de lo contencioso administrativo le otorgo obligatoriedad al concepto emitido por Parques Nacionales Naturales.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha establecido la necesidad de que las entidades públicas respeten los actos propios que han generado algún tipo de situación subjetiva a favor de un particular, en respeto del principio de buena fe, estableciendo la imposibilidad de que intempestivamente se cambie de posición afectando los derechos que habían adquirido los particulares.

Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que:

*"Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, **avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo**"*.

La buena fe, ha dicho la Corte, *"se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada (....) la administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, **sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona.** El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción. El principio de la buena fe incorpora a la doctrina que proscribe el venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares..."*

(...)

*Por lo tanto, cuando el ordenamiento jurídico por su intermitencia y fragilidad no da seguridad a los particulares respecto a la legitimidad de sus actuaciones, y la actuación pública, fundada en dicho ordenamiento, revela un comportamiento que no es la conducta regular y recta que el administrado espera del Estado, viola el postulado de la buen fe. Ello resulta así, cuando los agentes del Estado atentan contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplen lo ofrecido o retiran lo que han otorgado anteriormente, por razones que para éstos resultan inesperadas e incomprensibles"*⁸.

2. No obstante lo anterior, existen elementos suficientes que permiten establecer la inexistencia de un daño antijurídico en cabeza de la convocante, pues la materia objeto de litigio, esto es el derecho ambiental, posee unas características propias que permiten determinar que la entidad no está llamada a reparar los perjuicios.
3. Es así, como en materia de licencia ambiental en las áreas protegidas del sistema, la

⁷ Consejo de Estado, sentencia de veintiséis (26) de agosto de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 66001-23-31-000-2000-0057-01

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-366-02, (Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

59

jurisprudencia constitucional ha establecido que dicho acto administrativo es de carácter especial, pues no otorga una prerrogativa absoluta al beneficiario sino que este queda sujeto al cumplimiento de lo exigido en la misma y especialmente a que no se generen daños inadmisibles a las áreas protegidas.

4. Igualmente, es claro que la competencia en cabeza de la entidad es precisamente el velar por la protección de las áreas protegidas integrante el sistema, por lo que es la primera autoridad del Estado llamada a evitar que se produzcan impactos que generen daños graves en dichos ecosistemas.
5. Como lo ha establecido el Consejo de Estado el daño se considera antijurídico cuando *"...b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos ; y, **iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general , o de la cooperación social.***
6. Sin entrar específicamente en las discusión de las consideraciones técnicas que se debaten por parte de la convocante, los dos conceptos técnico emitidos por la entidad, donde se pone de presente el daño grave que se generaría con el proyecto, se encuentran debidamente sustentados, ya que la entidad para cumplir su función tiene experticia técnica en materia ambiental.
7. No se han incumplido las órdenes de colaboración emitidas por la ANLA, pues el concepto técnico ya fue entregado, se ha hecho seguimiento a la no continuación del proyecto, y la caracterización para la consulta previa resulta innecesaria al ya haber sido ordenada por un juez de la república.
8. Por las anteriores consideraciones se recomienda no proponer formula conciliatoria, teniendo en cuenta que no se le ha causado daño antijurídico a la convocante.



Cordialmente,
JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado – Oficina Asesora Jurídica



Parques Nacionales Naturales de Colombia

60

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el diecinueve (25) de febrero de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría doce judicial II en asuntos administrativos, siendo convocante el señor ROLANDO DUQUE LÓPEZ en contra de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia, audiencia cuya fecha estará por definirse.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

1. Del asunto sometido a análisis, se desprende que los elementos probatorios aportados no permiten comprobar la existencia del elemento de la subordinación. Es así, como no allega prueba que demuestre sujeción a un horario de trabajo determinado, la sujeción a órdenes de trabajo del empleador o la imposibilidad de ejercer con autonomía su labor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo y la amplia línea jurisprudencial que sobre el tema han establecido los elementos constitutivos de relación laboral.
2. A pesar de que existen contratos sucesivos, cabe destacar que según el artículo 1 del Decreto 2209 de 1998, se pueden celebrar contratos de prestación de servicios cuando no exista el personal de planta suficiente.
3. En el presente caso no se encuentran los elementos probatorios suficientes que comprueben la existencia del contrato realidad.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los seis (6) días del mes de marzo de 2015.


ANDREA PINZON TORRES
Secretaría Técnica
Comité de Conciliación y Repetición



Parques Nacionales Naturales de Colombia

61

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el diecinueve (25) de febrero de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada ante la procuraduría 147 judicial II administrativa, siendo convocante la RESERVA LOS CIRUELOS S.A.S, en contra de Nación- Parques Nacionales Naturales de Colombia, audiencia que tiene como fecha el dieciocho (18) de marzo de 2015.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

1. En materia de licenciamiento ambiental en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dicho acto administrativo es de carácter especial, pues no otorga una prerrogativa absoluta al beneficiario sino que este queda sujeto al cumplimiento de lo exigido en la misma y especialmente a que no se generen daños inadmisibles a las áreas protegidas. En ese marco, la competencia de la Entidad es precisamente el velar por la protección de las áreas integrantes del Sistema, siendo la primera autoridad del Estado llamada a evitar que se produzcan impactos que generen daños graves en dichos ecosistemas.
2. Parques Nacionales Naturales en ejercicio de sus funciones y en aras de la protección, administración y manejo de áreas protegidas a su cargo, ha cumplido con sus responsabilidades y ha actuado en el marco legal.
3. Los Conceptos Técnicos emitidos por la Entidad como autoridad ambiental, con experticia técnica en materia de conservación de áreas protegidas, donde se pone de presente el daño grave que se generaría con el proyecto, se encuentran debidamente sustentados en nuevo conocimiento científico y técnico respaldados por el Instituto de Investigación Humboldt, y se expidieron antes de la ejecución de obras del proyecto.
4. No hay lugar a la configuración de un desconocimiento de acto propio en razón de que con conocimientos técnicos y científicos esta entidad se dio cuenta de los impactos ambientales y los daños a los ecosistemas del área protegida que se pudiesen llegar a presentar.

Carrera 10 No. 20 - 30 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400
www.parquesnacionales.gov.co



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Parques Nacionales Naturales de Colombia

5. No se han incumplido las órdenes de colaboración emitidas por la ANLA, pues el concepto técnico ya fue entregado, se ha hecho seguimiento a la no continuación del proyecto, y la caracterización para la consulta previa resulta innecesaria al ya haber sido ordenada por un juez de la república.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida diligencia de conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los doce (12) días del mes de marzo de 2015.


ANDREA PINZON TORRES
Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Nombre Dependencia



LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el diecinueve (25) de febrero de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, siendo convocante la señora MONICA PATRICIA GARCIA MORENO, en contra del Ministerio de Ambiente y otros, audiencia que tiene como fecha el (16) de marzo de 2015.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PROPONER FORMULA DE ARREGO O PACTO DE CUMPLIMIENTO, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

1. Parques Nacionales Naturales de Colombia, no ha vulnerado los derechos colectivos enunciados por la actora, pues al contrario ha emitido los conceptos técnicos que demuestran los impactos graves que sobre el ecosistema del Parque generaría el proyecto, y ha solicitado insistentemente que se revoque la licencia otorgada.
2. La entidad no puede comprometerse a que cese la afectación a los derechos colectivos citados; toda vez que no existe competencia para ello, pues corresponde a la -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA el seguimiento de la correspondiente licencia ambiental.
3. Parques Nacionales Naturales en el marco de sus competencias solo podrá ejecutar las acciones de seguimiento en materia ambiental que se ordenen por decisión administrativa y/o judicial.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula de pacto alguna en la aludida diligencia.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los diecinueve (6) días del mes de marzo de 2014.


ANDREA PINZON TORRES
Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición



 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2 63/
		Vigente desde 26/10/2011

No Acta: 03	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 18/03/ 15
-------------	--	-------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

Miembros del Comité:

Maria Julieta Ramos – Jefe Oficina Asesora de Planeación
 Yazmín Gonzalez Daza – Jefe Oficina Gestión del Riesgo
 Beatriz Josefina Niño – Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Invitados:

Juan Claudio Arenas – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

Tercera sesión ordinaria del comité de Conciliación y repetición del año 2015, en el que se estudian, evalúan y se decide sobre la procedencia de la Conciliación en los siguientes casos sometido a consideración. También se nombra como secretaria de la presente sesión a Claudia Sofía Urueña Salazar

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio:
No. 1
DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO
DESPACHO COMPETENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MAGDALENA
DEMANDANTE: RAFAEL BARROS ANDRADE
APODERADO: EN NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: CURADURIA URBANA NO 1 Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR
No. 2
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURIA 204 JUDICIAL 1 ADMINISTRATIVA DE SANTA MARTA.
CONVOCANTE: LIBARDO SOLANO GOMEZ
APODERADO: JOSE FRANCISCO ARISMENDI
CONVOCADO: NACION- PARQUES NACIONALES NATURALES
FECHA DE LA AUDIENCIA: 27 DE MARZO DE 2015

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

No. 3
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA 137 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
CONVOCANTE: ALEJANDRO MUNEVAR PEÑA
APODERADO: JUAN CARLOS UCROS FAJARDO
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 19 DE MARZO DE 2014

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No. Tema	Resumen	
1.	<p>Instalación: Se procede a instalar la reunión, previamente convocada de conformidad con la Resolución 0110 de 2011; seguido otorga la palabra a la Secretaria Técnica, quien anuncia que del acta se dejara registro de audio el cual será transcrito fielmente.</p> <p>Se propone a Claudia Sofía Urueña como secretaria temporal del comité por parte de Beatriz Niño, jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, en razón de que la secretaria Andrea Pinzón se encuentra incapacitada. Por unanimidad los miembros del comité aceptan la secretaria temporal de Claudia Sofía Urueña.</p> <p>La Secretaria Técnica, informa que vía e-mail institucional y en fisico se efectuaron las invitaciones a la sesión a los miembros permanentes e invitados,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verificación del quórum: llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio. 2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación: Procede a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada no estar inhabilitados. 3. Presentación asuntos sometidos a estudio: Previo a dar inicio al punto, se señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno. La Secretaria técnica numera los casos que se someterán a consideración y acto seguido se otorga la palabra a los abogados a cargo de cada uno de ellos, quienes proceden a exponer los expedientes en el orden establecido en la citación así: 	
2.	<p>Caso 1</p> <p>Audiencia de pacto de cumplimiento – Rafael Barros Andrade</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA</td> </tr> </table>	1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA
1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA		



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

1. Se solicita por parte del accionante que se deje sin efectos las licencias urbanísticas expedidas por la Curaduría Urbana No. 1, por las cuales se permite la construcción del proyecto "la Rosalia", así como todos los actos administrativos de la Superintendencia de Servicios Públicos y por Metroagua SA. E.S.P, que habilitan la prestación de servicios públicos, en razón de que en este sector se encuentra el Parque Natural Distrital "Paz Verde".

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

- 1- El demandante, Rafael Barros Andrade, interpuso acción popular en contra de la Curaduría Urbana 1 y demás entidades, dentro de ellas Parques Nacionales Naturales, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la protección de áreas de especial importancia ecológica y el acceso a los servicios públicos.
- 2- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le ordenó a METROAGUA SA. E.S.P. otorgar disponibilidad en lo referente a servicios públicos a lo que falta del proyecto urbanización "La Rosalia".
- 3- Las nuevas etapas del proyecto urbanización "La Rosalia" se encuentran por fuera del perímetro urbano, en área del Parque Natural Distrital "Paz Verde".

3. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El apoderado judicial, Juan Claudio Arenas, analiza para el caso una "Falta de legitimación por pasiva." Señala de esta manera que es un error del tribunal administrativo de Magdalena vincular a esta entidad ya que no tiene competencia para ejecutar la protección de los derechos que alega el accionante; y de esta forma aclara que Parques Nacionales Naturales tiene una competencia territorial, esto es, dentro de un polígono determinado circunscrito a las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Posteriormente se menciona, que todo acto que se encuentre por fuera del ámbito territorial o espacial del Sistema de parques Nacionales Naturales, esta entidad no tendrá competencia alguna como el caso en mención. Sin embargo y pese a la falta de legitimación es deber de la entidad someter el caso a comité.

4. CONCEPTO Y/O RECOMENDACION:

El apoderado judicial expone en el comité que la vinculación que se realiza a Parques Nacionales Naturales se lleva a cabo por consideración de la magistrada al asumir la relación de Parque distrital "Paz verde" con el sistema de parques Nacionales Naturales.

En la contestación de la demanda, señala el mismo apoderado, se respondió señalando las áreas que corresponden al sistema de parques Nacionales y la diferencia con las áreas del -Sistemas Nacional de Áreas





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

Protegidas- SINAP.

Así pues, señalados los alcances de los ámbitos de competencia de la entidad se manifiesta que el Parque Distrital "Paz verde" no hace parte de las áreas que integran el sistema de parques Nacionales Naturales y por ende esta entidad no tiene competencia para el caso en mención.

Por todo lo anterior se concluye como concepto del caso en cita la falta de legitimación en la causa como pilar fundamental de la contestación de la demanda.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PACTAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguiente consideración:

1. Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia para poder ejecutar actuaciones tendientes a la protección de los derechos colectivos enunciados por el actor, toda vez que no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos, a raíz de que no tiene competencia alguna sobre el ecosistema del Parque distrital.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de pacto de cumplimiento.

Caso 2

Conciliación extrajudicial- Libardo Solano Gomez

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Se solicita por parte del accionante que se declare administrativamente responsable a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – Parques Nacionales Naturales de Colombia por los perjuicios causados por el daño antijurídico especial causado por el Acto Administrativo especial No 592 del 24 de Octubre de 2014, por prohibición permanente del uso de sus sitios de pesca.
2. Como consecuencia de lo anterior, se ordene el pago de los daños antijurídicos causados por mantener la medida preventiva de decomiso de la red de pesca el día 06 de agosto de 2014, según acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014. Que trajo consigo la generación de perjuicios derivados de la imposibilidad de realizar sus actividades diarias de pesca.

2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS

1. El 12 de junio de 2011 en la playa bahía Gayraca el jefe de Tayrona, se dirigió al grupo que conforma la agremiación de pescadores y manifestó la prohibición de llevar a cabo la actividad de pesca dentro del Parque





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

65/

Vigente desde 26/10/2011

2. El primero de julio de 2011 en la playa de bahía Gayraca se les volvió a reiterar la prohibición de la realización de la actividad de pesca y también señaló las consecuencias que traería si se continuaba ejerciendo la pesca artesanal en este sitio.
3. La pesca hoy representa la subsistencia de la familia de pescadores de la bahía de barlovento.
4. Por orden del director de Tayrona, el de 6 de agosto de 2014, en la playa de bahía Gayraca, se efectuó el decomiso de un trasmallo contra indeterminados.
5. El 10 de agosto de 2014 se solicitó la devolución de las redes de pesca decomisadas.
6. Mediante acto administrativo No 592 de 24 de octubre de 2014 se dispuso el levantamiento de la medida preventiva de decomiso y se vinculó al proceso sancionatorio al convocante.

3. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El apoderado Judicial, Juan Claudio Arenas, señala, que el caso en mención ya fue sometido y analizado de manera acumulada para el comité en una oportunidad anterior, lo anterior se presenta en razón de que el convocante presentó la solicitud de conciliación posteriormente. Se señala también, de que a pesar de que son las mismas pretensiones, hechos, y consideraciones, el mismo debe ser nuevamente objeto de discusión en el presente comité.

En pro de su análisis, se advierte que en rasgos generales es una acción de reparación directa por el levantamiento de una medida preventiva por la prohibición de pesca en el Parque Nacional Natural Tayrona. Esto logra revelar que no existe daño antijurídico por que el acto administrativo beneficia en lugar de perjudicar, además de que no se puede alegar un daño por el cumplimiento de un acto legal.

Aparte de lo anterior y como defensa inicial, se señala la caducidad de la acción en razón de que el accionante manifiesta que tuvo conocimiento del daño en el año 2011 y por ende, los dos años que tiene para interponer la acción de reparación directa ya transcurrieron.

4. CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

El apoderado Judicial propone no conciliar por los siguientes argumentos:

1. El supuesto daño antijurídico da como consecuencia de la prohibición de realizar actividades pesqueras comunicada por los funcionarios del Parque Nacional, por lo que en este evento la acción de reparación directa se encuentra caducada pues el conocimiento de los hechos generadores de daño se da en dicha fecha, por lo que el término se vencía el 13 de junio de 2013 para haber presentado la demanda.
2. Esta entidad ha actuado bajo los lineamientos constitucionales y legales vigentes, y por esta razón, no es de





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

recibo que se alegue la causación de un daño antijurídico por el incumplimiento de las normas ambientales nacionales que prohíben la actividad de pesca artesanal en los Parques Nacionales.

3. El acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio a los convocantes, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasmallo de pesca beneficiando con la medida a los convocantes.
4. Se desconoce la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo pues la prohibición de pescar en el área protegida permite la recuperación del recurso para su aprovechamiento por parte de ellos en las zonas colindantes al Parque Nacional Natural.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PROPONER FORMULA DE ARREGLO, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguiente consideración:

1. La acción de reparación directa se encuentra caducada pues el conocimiento de los hechos generadores del daño tiene como fecha, el 12 de junio 2011, momento en el que se les manifiesta de la prohibición de realizar actividades pesqueras; y el termino contado a partir de la ocurrencia de los hechos o el conocimiento de los mismos para la presentación de la demanda se vence a los dos (2) años, es decir, el 13 de junio de 2013.
2. En la parte sustancial, se analiza que el daño antijurídico se configura por el levantamiento de la medida preventiva impuesta por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona. Así pues en primera medida, el acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio a los convocantes, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasmallo de pesca beneficiando con la medida a los convocantes y no se puede aducir en ese sentido configuración de daño antijurídico, y en segunda medida la prohibición de la no realización de pesca dentro del parque es un prohibición de índole legal y no por la discrecionalidad de Parques Nacionales Naturales.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula de CONCILIATORIA alguna.

Caso 3

Conciliación extrajudicial – Alejandro Munevar Peña

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

66

Vigente desde 26/10/2011

1. Se solicita por parte del convocante la indemnización mediante pago efectivo, la suma de \$5.113.585.805, cuantía correspondiente al valor en pesos del año 2012, en su calidad de propietario actual del inmueble y a título de precio del negocio de compraventa de dicho inmueble

5. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. El INCORA adjudico al convocante mediante Resolución el terreno Baldío denominado "Cachalito" ubicado en Utria , Municipio de Bahía Solano
2. El convocante inicio luego de la adjudicación, el desarrollo de un proyecto pesquero e industrial.
3. Mediante Resolución el Ministerio de Agricultura aprobó el acuerdo 52 del 4 de diciembre de 1986 mediante cual se reservó y alindero el Parque Nacional Natural Ensenada de Utria
4. La citada Resolución estableció que " dentro del área alindada en el artículo precedente quedan prohibidas las actividades diferentes a las de conservación , investigación, educación, recreación, cultura, recuperación, control y en especial la adjudicación de baldíos y las contempladas en los artículos 30 y 31 del Decreto 622 de 1977"
5. Según el convocante dicha declaratoria cobijo en su totalidad el predio de propiedad del convocante, quien en atención a la medida impuesta suspendió de manera inmediata el proyecto industrial y pesquero. Debido a dicha medida el convocante ofreció en venta el predio al INDERENA, mediante oficio, sin obtener ninguna respuesta.
6. El convocante realizo varios intentos de acercamiento con el Ministerio de Ambiente, con Parques Nacionales Naturales, desde el 3 de marzo de 1992.
7. Para el convocante se configura un perjuicio patrimonial imputable al Estado por la afectación surgida en el ejercicio de su propiedad.

6. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El apoderado judicial señala que en el año 2012 un acta de la procuraduría declara fallida la conciliación sobre el tema objeto del presente comité, no obstante se advierte que se debe someter nuevamente este tema para ser objeto de análisis.

Se señala también por parte del abogado defensor, que se mezcla un tema de reparación directa y un tema de compra de predios en las pretensiones objeto de la demanda.

Posteriormente se pone de presente en primer lugar para ser objeto de análisis por este comité que la caducidad es lo primero que se analiza en los casos que son objeto de litigio. Se manifiesta a su vez que el consejo de estado cita el tema de daño continuado y su diferencia aplicativa en el derecho penal y administrativo al aducir que no es el tiempo de la ocupación si no el tiempo en que se consolida la ocupación para determinar la caducidad.

Se manifiesta al comité que la acción se encuentra caducada por dos razones: En primer lugar, el accionante tenía dos años a partir del momento en que se realizaron los hechos, es decir, el 20 de octubre de 1989 cuando se declara el Parque Nacional Natural Utria; y en segunda medida, tuvo conocimiento desde marzo de 1992 fecha en que se





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

hizo los acercamientos con el ministerio de Ambiente y Parques Nacionales.

No obstante lo anterior, se señala que más allá de la caducidad se debe tener en cuenta el tema de la función ecológica de la propiedad y de los limitantes de la propiedad, dado que no se afecta el núcleo esencial de la propiedad cuando se declara un área de protegida, pues se continua con la explotación económica con base en las actividades permitidas dentro del área protegida.

La jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, Beatriz Niño, hace referencia a la zonificación de las áreas protegidas señalado lo siguiente "Si el predio está ubicado en una zona intangible el estado estaria obligado a realizar la respectiva compra".

Posteriormente el defensor judicial reitera la temática de las propiedades dentro de las zonas que están severamente limitadas por el plan de manejo. A su vez, La jefe de la oficina de asesoría Jurídica señala que en primer lugar la caducidad define la ruta para la defensa y que no debe ser objeto de análisis en este entendido la vulneración de la propiedad, sin embargo, es importante trasladar el asunto en mención para el análisis por parte del grupo de predio y la subdirección de gestión y manejo para realizar una georreferenciación del predio y establecer en que zona se encuentra el predio para determinar la adquisición del dominio de manera que si el predio se encuentra en una zona donde obligatoriamente se tendría que comprar se debe ingresar a la bolsa que se tiene o indicar acción prioritaria para ejecutar la compra.

7. CONCEPTO Y/O RECOMENDACION:

Señala el abogado defensor que no se debe proponer formula de arreglo toda vez que la acción de reparación directa se encuentra caducada. Y a su vez, se señala que el núcleo esencial de la propiedad cuando se declara un área de protegida no se ve afectada pues se continúa con la explotación económica con base en las actividades permitidas dentro del área protegida.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONICILAR PACTAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguientes consideraciones:

1. La acción se encuentra caducada en razón de que el accionante tenia dos años a partir del momento en que se realizaron los hechos, es decir, el 20 de octubre de 1989 cuando se declara el Parque Nacional Natural Utria; o por otra parte dos años a partir de marzo de 1992 fecha en que se hizo los acercamientos con el ministerio de Ambiente y Parques Nacionales.
2. No existe afectación al núcleo esencial de la propiedad cuando se declara un área de protegida, pues se continúa con la explotación económica con base en las actividades permitidas dentro del área protegida.



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

167

Vigente desde 26/10/2011

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula conciliatoria en la aludida diligencia.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	
2. Elaboración del acta del Comité	Secretaria Técnica	

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

Actividad	Responsable del Seguimiento	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1. Expedición de las Certificaciones	Secretaria Técnica		Finalizado

ASISTENCIA Y APROBACIÓN DEL ACTA

NOMBRE Y APELLIDO	ÁREA -DEPENDENCIA-ENTIDAD	FIRMA
María Julieta Ramos Falla	Jefe Oficina Asesora de Planeación	
Yazmín González Daza	Jefe Oficina Gestión del Riesgo	
Beatriz Josefina Niño	Jefe Oficina Asesora Jurídica	

DOCUMENTOS ANEXOS AL ACTA: FICHAS DE CONCILIACIÓN



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	Comité de Conciliación 3.º Sesión		ENCARGADO DEL EVENTO	
			Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA		TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/>	Presencial <input type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN:		FECHA:	HORA INICIO:	HORA FIN:

PARTICIPANTES

No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Maria Jolietta Ramos	OAP	maria.ramos@parques	X 560	X		<i>[Signature]</i>
2	Yasmin Emilce Gonzalez	O.G. 2.	yasmin.gonzalez@parques	ext. 505	X		<i>[Signature]</i>
3	Bethz J Nino Endro	OAJ	bethz.nino@parquesnacionales		X		<i>[Signature]</i>
4	Juan Arenas	OAJ	Juan.Arenas@parques	550	X		<i>[Signature]</i>
5	Claudia Sofia Uribe	OAJ	claudia.uribe@parques	OAJ	X		<i>[Signature]</i>
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							



68

69

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO
DESPACHO COMPETENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MAGDALENA
DEMANDANTE: RAFAEL BARROS ANDRADE
APODERADO: EM NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: CURADURÍA URBANA NO 1 Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA:	
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MAGDALENA. MP MARÍA VICTORIA QUINONES TRIANA	
TIPO DE ACCIÓN EN CURSO: ACCIÓN POPULAR	
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA: 10 DE JULIO DE 2014	
FECHA DE LOS HECHOS: N/A	
CADUCIDAD: N/A	
CUANTÍA:	N/A

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN JUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se deje sin efectos las licencias urbanísticas expedidas por la Curaduría Urbana No. 1 por las cuales se permite la construcción del proyecto "la Rosalía", así como todos los actos administrativos subsiguientes que permiten la construcción en referencia, en razón de que en este sector se encuentra el Parque Natural Distrital "Paz Verde".

2. Que se suspendan los actos administrativos y acciones administrativas por los cuales la Superintendencia de Servicios Públicos ordena a Metroagua SA. E.S.P. brindar el servicio público al sector de "la Rosalía".

3. Que se deje sin efectos los actos administrativos expedidos por Metroagua SA. E.S.P. y la Superintendencia de Servicios Públicos cuyo contenido es ordenar la entrega de disponibilidad de servicios al sector de "la Rosalía".

2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS

1- La accionante interpuso acción popular en contra de la Curaduría Urbana 1. y demás entidades, dentro de ellas Parques Nacionales Naturales, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la protección de áreas de especial importancia ecológica y el acceso a los servicios públicos.

- 2- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le ordenó a METROAGUA SA. E.S.P. reconocer los efectos de un silencio administrativo que la obliga a otorgarle disponibilidad en lo referente a servicios públicos a lo que falta del proyecto urbanización "La Rosalía".
- 3- Las nuevas etapas del proyecto urbanización "La Rosalía" se encuentran por fuera del perímetro urbano, en área del Parque Natural Distrital "Paz Verde".
- 4- Las etapas que actualmente se encuentran construidas sufren constantemente por la escases de agua y por tanto la Alcaldía Distrital ha declarado la calamidad pública en virtud de esta situación.
- 5- La empresa METROAGUA S.A. E.S.P. en función de cumplir con el mandato de la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado al sector o proyecto de urbanización conocido como la "Rosalía" ha adelantado acciones y ha expedido actos administrativos a fin de cumplir las resoluciones proferidas por el organismo de control.
- 6- La Curaduría Urbana No 1 ha venido otorgando y renovando licencias para que se adelante el proyecto de construcción dentro de esa zona de especial interés ecológico y colectivo, a pesar de que el proyecto no cumple con los requisitos urbanísticos contenidos en el POT, pues el parque Distrital "Paz Verde" está contemplado en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Santa Marta como una barrera ecológica protectora o de amortización a fin de impedir que la actividad humana afecte aún más la Sierra Nevada.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En el escrito de contestación de la demanda se argumentó el hecho de que Parques Nacionales Naturales de Colombia no ha vulnerado los derechos colectivos alegados por la actora, en razón de que la entidad en cita carece de total competencia en la zona donde se realiza el proyecto enunciado por el actor popular.

Igualmente, se indicó cuáles son las competencias otorgadas a la entidad mediante el decreto 3572 de 2011, las cuales principalmente se basan en la administración y manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales. Así mismo, se mencionaron cuáles son las áreas que conforman el sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de indicar y delimitar el ámbito y la esfera de actuación de esta entidad.

Con base en lo anterior, se le recordó al despacho que teniendo en cuenta que Parques Nacionales Naturales de Colombia no ha sido la autoridad vulneradora de los derechos colectivos mal puede dirigirse la acción en su contra, pues claramente existe una falta de legitimación por pasiva al no tener la competencia para ejecutar las órdenes de protección del derecho colectivo que se discute frente al parque distrital "Paz verde".

70
/

4. CONSIDERACIONES

Respecto a la naturaleza y función de la entidad, se debe indicar que para hacer frente a las alegaciones instauradas por el actor popular el Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, como una entidad del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y, **cuyo principal objetivo es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**¹.

El artículo segundo del mencionado Decreto establece las funciones que se encuentran en cabeza de la entidad, dentro de las cuales es pertinente destacar las siguientes:

- 1- Administrar y manejar **el Sistema de Parques Nacionales Naturales**
- 2- Proponer e implementar las políticas y normas **relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales**
- 3- 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**
- 4- 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.**
- 5- Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Así, pues, se puede establecer claramente que la competencia de Parques Nacionales Naturales De Colombia **se suscribe a las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales**, pudiendo responder solo por los actos de acción u omisión que se presenten dentro de las áreas protegidas pertenecientes al referido Sistema.

En la actualidad existen en beneficio de todos los colombianos un total de 59 áreas protegidas integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, las cuales fueron declaradas por el Gobierno Nacional y se encuentran bajo la administración de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dentro de las cuales no hace parte el Parque Distrital "Paz Verde".

En este sentido, conviene citar el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, el cual reza al referirse a las personas contra quien debe dirigirse la acción popular:

¹ "Artículo 1. Creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Créase 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, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará 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."

*"ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCIÓN. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública **cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.** En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos."*

Como se ve en la norma referida, y al constatarlo con los argumentos esbozados anteriormente, se puede vislumbrar que Parques Nacionales con su actuación u omisión no ha violado el derecho o interés colectivo vulnerado, pues no está dentro de su órbita de actuación la administración el manejo del parque distrital enunciado y por ende no es el sujeto contra quien debe dirigirse la acción en referencia, por lo que igualmente carece de total competencia para hacer cumplir las órdenes que eventualmente se impartirían para la protección de los derechos colectivos alegados por el actor. Al respecto el Consejo de Estado ha establecido que:

*"Respecto de la legitimación por pasiva en la acción popular cabe recordar que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 se refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda. Estas no son otras que aquellas determinadas o determinables de quienes provienen las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, **con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.***

(...)

*A juicio de la Sala estas son las entidades que, en principio, pueden considerarse directamente responsables de los hechos descritos en la demanda, **no solo por las competencias que ejercen en relación con las acciones u omisiones motivo de las inconformidades del actor, sino porque las labores a su cargo resultan directas y efectivas para el restablecimiento y protección de los derechos conculcados.**¹²*

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

- 1- Las pretensiones del actor están encaminadas a que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la protección de áreas de especial importancia ecológica y el acceso a los servicios públicos, por lo que solicita se dejen sin efectos los actos administrativos expedidos por la Curaduría Urbana No. 1, Metroagua SA. E.S.P, Superintendencia de Servicios Públicos, que habilitan el ejercicio urbanístico dentro de una zona de protección ecológica.
- 2- Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia para poder ejecutar actuaciones tendientes a la protección de los derechos colectivos enunciados por el actor, toda vez que no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos, a raíz de que no tiene competencia alguna sobre el Parque distrital;
- 3- Con base en lo anterior se recomienda no proponer fórmula de acuerdo alguna.

¹² Consejo de Estado, Sentencia de 30 de abril de 2009, expediente 25000-23-27-000-2005-00381-01(AP)

71

Cordialmente,



JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado Oficina Asesora Jurídica

72

SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (SANTA MARTA)
CONVOCANTES: SE ACUMULAN LOS CASOS POR UNIDAD DE HECHOS, PRETENSIONES Y ARGUMENTOS JURÍDICOS
APODERADO: JOSE FRANCISCO ARISMENDI
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: Procuraduría General de la Nación a través de los Procuradores Judiciales Administrativos.
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INICIAR: El apoderado de la convocante en la solicitud de conciliación expresa la posibilidad de acudir al medio de control de reparación directa
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 16 de diciembre de 2014
FECHA DE LOS HECHOS: 12 DE JUNIO DE 2011
CADUCIDAD: 13 de JUNIO de 2013
CUANTÍA: \$496.809.727 pesos

ACUMULACIÓN DE PROCESOS POR UNIDAD DE HECHOS, PRETENSIONES Y ARGUMENTOS JURÍDICOS

CONVOCANTES:

- CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ LÓPEZ
- EMELL ANTONIO FERNÁNDEZ PARDO
- EMILIO ALFONSO ARIAS MORALES
- IVÁN ANTONIO FERNÁNDEZ PARDO
- JAIRO ENRIQUE VILLALBA LEAL
- JESÚS ALBERTO PACHECO GUERRA
- JOSÉ FRANCISCO PACHECO HERRERA
- LESMES OTERO OVIDIO
- LUIS FERNANDO VILORIA
- MANUEL RODRÍGUEZ JIMÉNEZ
- MAXIMILIANO VELÁZQUEZ YÁNEZ
- MIGUEL ANTONIO ZUÑIGA ASIS
- ODAVIS NAVARRO MEZA
- OSVALDO LOAIZA VELÁSQUEZ
- RAMÓN PEZZOTTI ARIZA
- WILFRIDO RAFAEL FERNÁNDEZ PARDO
- YONATAN PACHECO YANEZ

Las anteriores solicitudes de conciliación se someten en conjunto por medio de la presente ficha por encontrarse que los escritos comparten los mismos hechos, pretensiones y argumentos jurídicos, basados principalmente en la prohibición de realizar la actividad pesquera en Bahía Gayraca – Parque Nacional Natural Tayrona y en la expedición del acto administrado No 592 del 24 de Octubre de 2014.

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se declare administrativamente responsable a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – Parques Nacionales Naturales de Colombia por los perjuicios causados al convocante por el daño antijurídico especial causado por el Acto Administrativo especial No 592 del 24 de Octubre de 2014, ajustado a la norma 3572/2011 y la Ley 1333 de 2009-resolución 0234 de 2004, por la prohibición permanente del uso de sus sitios de pesco, como consecuencia de haber sido incluidos dentro de la zona de recuperación natural

protectora.

2. Como consecuencia de lo anterior se ordene el pago de los daños antijurídicos causados por mantener la medida preventiva de decomiso de la red de pesca el día 06 de agosto de 2014, según acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014. Se generaron perjuicios derivados de la imposibilidad de realizar sus faenas diarias de pesca, con las cuales se lucraban para mantener la salud, seguridad social y la alimentación de su familia.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. El 12 de junio de 2011 en la playa bahía Gayraca el director de Parques Nacionales Naturales de Santa Marta Tayrona Gustavo Sánchez, se dirigió al grupo que conformamos la agremiación de pescadores y en forma categórica expreso "Que desde ese momento quedaba prohibido la pesca artesanal en la zona".
2. El primero de julio de 2011 en la playa de bahía Gayraca el biólogo Cesar Garcia funcionario de la UAE nos reunió para manifestarle la prohibición y las consecuencias que traería si continuábamos ejerciendo la pesca artesanal en este sitio (decomiso de redes y aparejos de pesca artesanal).
3. La pesca hoy representa la subsistencia de la familia de pescadores de la bahía de barlovento.
4. Por orden del director de UAE Tayrona el de 6 de agosto de 2014, en la playa de bahía Gayraca, se efectuó el decomiso de las redes de pesca de mi poderdante.
5. El 10 de agosto de 2014 solicitó la devolución de las redes de pesca decomisadas.
6. Mediante acto administrativo No 592 de 24 de octubre de 2014 se dispuso el levantamiento de la medida preventiva de decomiso y se vinculó al proceso sancionatorio al convocante.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

...

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse **dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño,** o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente **la reparación del daño antijurídico** producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

SOBRE LA NATURALEZA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y LAS CARGAS LEGITIMAS QUE RECAEN SOBRE EL TRÍPTICO ECONÓMICO LA CORTE CONSTITUCIONAL HA ESTABLECIDO QUE:

A) "5.2.2. Se ha dicho por parte de la doctrina y la jurisprudencia, que la licitud o ilicitud no se produce como consecuencia de la conducta del agente estatal, sino del propio daño; por lo cual, cuando el daño no reviste el carácter de antijurídico, en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que **el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.**

5.2.3. En efecto, de acuerdo con este Tribunal, se entiende por daño antijurídico aquél que se sufre la víctima **sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio.** La noción de daño, lo ha sostenido la Corte, "parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la

74

lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo¹.

B) "3.1. El derecho-deber del tríptico económico: Una de las características de casi todos los derechos constitucionales fundamentales es que no son derechos absolutos que puedan ejecutarse sin carga alguna, por parte de su titular, pues están sujetos a límites más allá de los cuales resulta ilegítimo su ejercicio. En este sentido la doctrina ha elaborado la noción de derecho-deber, que implica límites al ejercicio del derecho.

(...)

En la Constitución Política surge un tríptico económico, constituido por el trabajo (artículo 25), la propiedad privada (artículo 58) y la libertad de empresa (artículo 333).

Este tríptico económico tiene una función social. En tanto que social, él debe velar por la protección de los valores y derechos sociales. Entre éstos a su vez se destaca la vida y la ecología. Luego el trabajo, la propiedad y la empresa tienen una función ecológica que es inherente a la función social. Es de advertir que el fin último de la función ecológica del tríptico económico es la prevalencia del interés general sobre el interés particular, que es un principio fundante del Estado colombiano"².

C) "41.5. La función ecológica de la propiedad, inherente a la función social, que opera como límite intrínseco y también como delimitación legal del derecho sobre la cosa (art. 58 C.P.). Pero también esta noción se reconoce en la empresa como forma en que se dinamiza la propiedad (art. 333) y por consecuencia, en la actividad de los trabajadores de la misma o de quienes ejercen la libertad de profesión u oficio de manera independiente (arts. 25 y 26 C.P.). Y, finalmente, también es advertible dentro de los propios derechos del consumidor (art. 78 C.P.), en tanto derecho colectivo que impone deberes.

La función y la delimitación ecológica generalizada sobre las libertades económicas se configura desde la Constitución, por el impacto ambiental que en todo caso produce su ejercicio, uso y goce para el colectivo social y también para las generaciones futuras. En ese sentido determinan la ecologización que tales libertades, las cuales se reconocen cada vez más, como "derechos-deber", en los que el principio de libertad pueda ceder ante in dubio pro natura o principio de precaución. Y por esta función ecológica se han reducido aspectos del derecho liberal de la propiedad privada, hasta el punto de admitirse para el caso de predios privados en parques naturales, una limitación intensa sobre parte de libre disposición y afectación de la propiedad.

(...)

...las personas en el interior de los parques nacionales deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así mismo, deben soportar la facultad otorgada a la Administración para regular intensamente actividades privadas en las zonas protegidas"³.

SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EL CONSEJO DE ESTADO HA ESTABLECIDO QUE:

A) 6.1.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, "el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social.

(...)

¹ Corte Constitucional, sentencia C-965-03, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

² Corte Constitucional, Sentencia T-411-92, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

³ Corte Constitucional, Sentencia T-282-12, (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

25

6.4.- Debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un "Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos". **Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida**⁴.

B) La segunda característica del daño indemnizable se encuentra en el hecho de establecer que solamente resultan antijurídicas las lesiones causadas por el Estado a los derechos de las personas que no surgen **de su anuencia, aceptación o que son propiciadas por ellos mismos**. No se trata de identificar el concepto de daño antijurídico con la causal de exoneración de responsabilidad que rompe la imputación por el hecho o culpa exclusiva de la víctima; se trata de entender que el Estado **no puede indemnizar los daños cuya fuente de indemnización no es objeto de protección jurídica, en tanto que su origen es inconstitucional, ilegal o contraria al principio de buena fe que debe regular todas las actuaciones de los particulares y del Estado (artículo 83 de la Constitución)**. En otras palabras, así el daño cuya reparación se pretende pudiese ser causado de manera directa y eficiente por el Estado, no puede ser indemnizado si fue propiciado, auspiciado, avalado u **originado con la actuación u omisión de quien lo reclama, en tanto que el ordenamiento jurídico solamente protege las actuaciones leales y legítimas de los particulares**.

(...)

De este modo, resulta evidente que la aplicación de la buena fe en las actuaciones de los particulares y del Estado no sólo es un principio general del derecho y de ética de comportamiento, sino que es un precepto de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, la constitucionalización de este principio en el artículo 83 de la Carta evidencia su carácter correlativo o recíproco, pues supone, de un lado, la garantía para el administrado de que el Estado presuma que así actúa frente a él y a los demás particulares y, de otro, **el deber de comportarse de buena fe en todas las relaciones, de tal forma que tanto la administración como el administrado deben adoptar comportamientos leales en el desenvolvimiento de sus relaciones**⁵.

ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO:

1. De la solicitud de conciliación extrajudicial se desprende que los convocantes aducen la causación de unos daños causados por la expedición del acto administrativo No 592 del 24 de octubre de 2014, por medio del cual se levantó la medida preventiva impuesta contra indeterminados, y por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona.
2. De los elementos facticos y jurídicos de la solicitud se desprende que los convocantes consideran que PARQUES NACIONALES NATURALES le causo un daño antijurídico por la prohibición de realizar actividades pesqueras dentro del parque y por el ejercicio de la autoridad ambiental por parte de la entidad.
3. Como primera medida, los convocantes consideran que se le causaron unos daños por la prohibición de pesca dentro del Parque Nacional Natural Tayrona por lo que según lo preceptuado por el artículo 164, numeral segundo, literal i), del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la reparación directa del actor esta caducada, pues como el mismo lo acepta dentro del escrito de solicitud tuvo conocimiento de dicha prohibición el día El 12 de junio de 2011, por lo que contaba hasta el 13 de junio de 2013 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).
4. No obstante lo anterior, puede apreciarse que los convocantes desconocen que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro de los Parques Nacionales está establecida por la legislación nacional, por lo que no se puede considerar que se le ha causado un daño antijurídico cuando su conducta vulnera las leyes de la nación. Conviene

⁴ Consejo de Estado, sentencia de 26 de marzo de 2014. Radicación número: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004), (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)

⁵ Consejo de Estado, sentencia de 5 de diciembre de 2005, Radicación número: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158), (C.P. ALBERTO ORLANDO HERNÁNDEZ ENRIQUETA)

76/

reiterar lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado citada donde se establece que:

"...en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.

5.2.3. En efecto, de acuerdo con este Tribunal, se entiende por daño antijurídico aquél que se sufre la víctima **sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio.**⁶

"6.1.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: ...y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social".⁷

"La segunda característica del daño indemnizable se encuentra en el hecho de establecer que solamente resultan antijurídicas las lesiones causadas por el Estado a los derechos de las personas que no surgen de su anuencia, aceptación o que son propiciadas por ellos mismos. No se trata de identificar el concepto de daño antijurídico con la causal de exoneración de responsabilidad que rompe la imputación por el hecho o culpa exclusiva de la víctima; se trata de entender que el Estado no puede indemnizar los daños cuya fuente de indemnización no es objeto de protección jurídica, en tanto que su origen es inconstitucional, ilegal o contraria al principio de buena fe que debe regular todas las actuaciones de los particulares y del Estado (artículo 83 de la Constitución). En otras palabras, así el daño cuya reparación se pretende pudiese ser causado de manera directa y eficiente por el Estado, no puede ser indemnizado si fue propiciado, auspiciado, avalado u originado con la actuación u omisión de quien lo reclama, en tanto que el ordenamiento jurídico solamente protege las actuaciones leales y legítimas de los particulares"⁸.

5. Igualmente, se encuentra que los convocantes alegan que con el acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 se le causo un perjuicio, desconociendo que dicho acto administrativo lo que hizo fue levantar la medida preventiva de decomiso de la malla de pesca incautada, por lo que no puede alegar la causación de un daño por un acto que lo que hace es precisamente beneficiar al dueño del trasmallo.
6. Además de las anteriores consideraciones los convocantes desconocen que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro del Parque Nacional Natural Tayrona, encuentra sustento en las normas constitucionales que regulan la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo, puesto que él puede continuar realizando su actividad en las zonas colindantes al Parque nacional, área protegida que contribuye a que el recurso pesquero se recupere y se mantenga en el tiempo. Al respecto se recuerda lo manifestado por la Corte Constitucional, frente a la función ecológica del triptico económico:

"41.5. La función ecológica de la propiedad, inherente a la función social, que opera como limite intrínseco y también como delimitación legal del derecho sobre la cosa (art. 58 C.P.). Pero también esta noción se reconoce en la empresa como forma en que se dinamiza la propiedad (art. 333) y por consecuencia, en la actividad de los trabajadores de la misma o de quienes ejercen la libertad de profesión u oficio de manera independiente (arts. 25 y 26 C.P.). Y, finalmente, también es advertible dentro de los propios derechos del consumidor (art. 78 C.P.), en tanto derecho colectivo que impone deberes.

La función y la delimitación ecológica generalizada sobre las libertades económicas se configura desde la Constitución, por el impacto ambiental que en todo caso produce su

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-965-03, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

⁷ Consejo de Estado, sentencia de 26 de marzo de 2014, Radicación número: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004), (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)

⁸ Consejo de Estado, sentencia de 5 de diciembre de 2005, Radicación número: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158), (C.P. ALIBERNARDO HERNÁNDEZ ENRIQUETA)

77

ejercicio, uso y goce para el colectivo social y también para las generaciones futuras. En ese sentido determinan la ecologización que tales libertades, las cuales se reconocen cada vez más, como "derechos-deber", en los que el principio de libertad pueda ceder ante in dubio pro natura o principio de precaución. Y por esta función ecológica se han reducido aspectos del derecho liberal de la propiedad privada, hasta el punto de admitirse para el caso de predios privados en parques naturales, una limitación intensa sobre parte de libre disposición y afectación de la propiedad.

(...)

*...las personas en el interior de los parques nacionales **deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así mismo, deben soportar la facultad otorgada a la Administración para regular intensamente actividades privadas en las zonas protegidas**".⁹*

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN:

1. Los solicitantes pretenden la indemnización de los daños causados por la expedición del acto administrativo No 592 del 24 de octubre de 2014, por medio del cual se levantó la medida preventiva impuesta contra indeterminados, y por la prohibición permanente de realizar la actividad pesquera dentro de la zona de recuperación natural establecida en bahía Gayraca en el Parque Nacional Natural Tayrona.
2. Los solicitantes argumentan que el daño antijurídico causado se da como consecuencia de la prohibición de realizar actividades pesqueras comunicada por los funcionarios del Parque Nacional el 12 de junio 2011, por lo que en este evento la acción de reparación directa se encuentra caducada pues el conocimiento de los hechos generadores de daño se da en dicha fecha, por lo que el termino se vencía el 13 de junio de 2013 para haber presentado la demanda.
3. PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA ha actuado bajo los lineamientos constitucionales y legales vigentes, encontrándonos con que no es de recibo que se alegue la causación de un daño antijurídico por el incumplimiento de los solicitantes de las normas ambientales nacionales que prohíben la actividad de pesca artesanal en los Parques Nacionales.
4. El acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio a los convocantes, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasmallo de pesca beneficiando con la medida a los convocantes.
5. Los convocantes desconocen la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo pues la prohibición de pescar en el área protegida permite la recuperación del recurso para su aprovechamiento por parte de ellos en las zonas colindantes al Parque Nacional Natural.
6. Por los anteriores argumentos se recomienda no proponer formula conciliatoria.



Cordialmente,
JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado – Oficina Asesora Jurídica

78/

SOLICITUD DE ADICIÓN CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADORA 137 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
CONVOCANTE: ALEJANDRO MUNEVAR PEÑA
APODERADO: JUAN CARLOS UCROS FAJARDO
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 19 DE MARZO DE 2014

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: Procuraduría General de la Nación a través de los Procuradores Judiciales Administrativos.
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INCIAR: El apoderado del convocante en la solicitud de conciliación expresa la posibilidad de acudir <i>al medio de control de reparación directa</i> .
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 30 de enero de 2015
FECHA DE LOS HECHOS: Octubre 19 de 1987 con la expedición de la Resolución Ejecutiva 190 del 19 de octubre de 1987, por parte del ministerio de Agricultura, mediante la cual se aprobó el Acuerdo 52 del 4 de diciembre de 1986, por medio de la cual se declaró el Parque Nacional Natural Ensenada de Utría.
CADUCIDAD: 20 de octubre de 1989 (ocurrencia de los hechos) – 4 de marzo de 1994 (conocimiento de los hechos)
CUANTÍA: \$5.113.585.805 millones de pesos

CUESTIÓN PREVIA

Previo al análisis de la presente solicitud de conciliación, debe destacarse que el actual caso fue discutido en el año 2012 en el Comité de Conciliación de la entidad, puesto que el convocante en compañía de su apoderado interpuso ante la procuraduría 55 Judicial II Administrativa solicitud de conciliación basada en los mismos hechos y por la misma cuantía, la cual como consta en acta de 15 de mayo de 2012 de la procuraduría mencionada se declaró fallida.

No obstante lo anterior, se considera pertinente poner nuevamente a consideración del Comité el caso en cuestión, puesto que el convocante cita a nuevas entidades, redacta de manera diferente la pretensión al solicitar indemnización integral y **existe citación de una procuraduría diferente a una nueva solicitud de conciliación con radicado de conciliación prejudicial distinto.**

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Indemnizar al convocante mediante el pago efectivo y por todo concepto, mediante la suma de \$5.113.585.805, cuantía correspondiente al valor en pesos del año 2012, en su calidad de propietario actual del inmueble y a título de precio del negocio de compraventa de dicho inmueble.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. El INCORA adjudicó al convocante mediante Resolución 26 del 20 de febrero de 1986 el terreno Baldío denominado CACHALITO ubicado en el paraje Ensenada de Utría, Municipio de Bahía Solano, Departamento del Chocó, con extensión de 58 Hectáreas y

79

7250 Metros Cuadrados.

2. El convocante inicio, luego de la adjudicación, el desarrollo de un proyecto pesquero e industrial para el procesamiento de harina de pescado para exportación, en compañía de dos empresas para lo cual efectuó una serie de inversiones de adecuación en el predio, de obra civil, de construcción, como la unión de dos quebradas que se encontraban dentro del predio, concentrándolas en un solo curso de agua para llegar al punto de generación de energía hidráulica a través de una rueda Pelton.
3. Mediante Resolución Ejecutiva 190 del 19 de octubre de 1987, el Ministerio de Agricultura aprobó el Acuerdo 52 del 4 de diciembre de 1986, mediante la cual se reservó y alindó el Parque Nacional Natural Ensenada de Utría.
4. La citada Resolución estableció en el artículo 2 que "dentro del área alindada en el artículo precedente, quedan prohibidas las actividades diferentes a las de conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación, control y en especial la adjudicación de baldíos y las contempladas en los artículos 30 y 31 del Decreto 622 de 1977".
5. Según el convocante, dicha declaratoria cobijó "en su totalidad el predio denominado Cachalito" de propiedad del convocante, quien en atención a la medida impuesta suspendió de manera inmediata el proyecto industrial y pesquero. Debido a dicha medida, el convocante ofreció en venta el predio al INDERENA, mediante oficio del 14 de julio de 1987, sin obtener ninguna respuesta.
6. El convocante realizó varios intentos de acercamiento con el Ministerio de Ambiente, con Parques Nacionales Naturales de Colombia, desde el 3 de marzo de 1992.
7. Se afirma que con la declaratoria del Parque Nacional Utría, estamos ante una ocupación jurídica permanente originada por la Nación a través de las entidades convocadas.
8. Para el convocante se configura un perjuicio patrimonial imputable al Estado por la afectación sufrida en el ejercicio de su propiedad, pero específica que la conciliación solo solicita el pago por daño emergente compuesto por el valor actualizado a la fecha de presentación de la convocatoria, que se estima en \$57.256.875 como valor del predio y el valor de las inversiones como obras civiles realizadas hasta antes de la declaratoria del Parque que estima en \$5.056.328.930.
9. A pesar que la Ley 9 de 1987 (hoy Ley 388 de 1997 art. 58) estableció instrumentos para la adquisición y expropiación de predios en desarrollo de los propósitos enunciados, las convocadas no iniciaron proceso alguno de enajenación voluntaria directa.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse **dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior** y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

80/

EL CONSEJO DE ESTADO FRENTE AL FENÓMENO DE LA CADUCIDAD EN LOS CASOS DE SUPUESTA OCUPACIÓN DE UN INMUEBLE HA ESTABLECIDO QUE:

- A) "Considera la Sala que no le asiste razón al a quo, en el sentido de afirmar que la acción no se encontraba caducada por cuanto la ocupación continuaba al momento de presentación de la demanda, pues el hecho que se imputa a la administración es una omisión por no tomar las medidas necesarias tendientes a prevenir la invasión de un predio por terceras personas, la que se consolidó cuando se dio la nueva ocupación. De otro lado, la Sala ha dicho que el término para presentar la acción empieza su conteo desde que la ocupación se consolida, sin tener cuenta la duración de la perturbación de la propiedad, pues tal hecho es connatural a la ocupación misma, en ese sentido la Corporación en sentencia del 18 de septiembre de 1997 señaló:

(...)

Entratándose de ocupación permanente de inmueble con ocasión de trabajos públicos, el término para accionar se empieza a contar desde el momento en el cual se consolida la ocupación, es decir, desde cuando se realiza la obra; presupuesto que aplicado al caso que ahora se decide permite concluir que la ocupación ocurrió desde el año 1984. Como esta demanda fue presentada el 21 de noviembre de 1994, es decir, cuando ya se había transcurrido el término de dos años que para intentar la acción de reparación directa concede el art. 136 del c.c.a., se consolidó el fenómeno de la caducidad de la acción".¹

- B) "16. Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

(...)

19. Para la aplicación de esta regla basta, en la mayoría de los casos, con constatar la fecha en la cual ocurre el hecho, la ocupación o la operación imputable a la administración pues ésta, por lo general, coincide con la producción del daño. No obstante, existen eventos en los cuales el daño se produce o se manifiesta con posterioridad a la actuación o al hecho administrativo que lo causa.

20. Cuando ello ocurre, el juez deberá acoger una interpretación flexible –fundada en el principio pro damato – de la norma que establece el término de caducidad con el fin de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia y de asegurar la prevalencia del derecho sustancial, pues si "el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria", es razonable considerar que el término de dos años previsto en la ley positiva no podrá empezar a contabilizarse a partir del "acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa", sino a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad, esto es que la víctima se percató de su ocurrencia, o desde la cesación del mismo cuando el daño es de tracto sucesivo o ejecución continuada.

21. En efecto, comoquiera que la acción de reparación directa pretende el resarcimiento o indemnización de un daño, no resultaría plausible que el lapso de tiempo para presentar la demanda correspondiente se contabilice cuando dicho daño no se genera o no se hace visible de manera concomitante con cualquiera de los eventos transcritos, motivo por el cual, ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación que en dichos casos, el tiempo para la configuración del fenómeno procesal de la caducidad inicia para quien se encuentra

¹ Consejo de Estado, Sentencia de dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009), Radicación número: 70001-23-31-000-1995-05275-01(17928)

81

llamado a acudir a la jurisdicción, desde el momento en que tuvo conocimiento del daño aludido o, en otras palabras, desde que éste se le hizo advertible².

SOBRE LA NATURALEZA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y LAS CARGAS QUE RECAEN SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA LA CORTE CONSTITUCIONAL HA ESTABLECIDO QUE:

- A) "5.2.2. Se ha dicho por parte de la doctrina y la jurisprudencia, que la licitud o ilicitud no se produce como consecuencia de la conducta del agente estatal, sino del propio daño; por lo cual, cuando el daño no reviste el carácter de antijurídico, en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.

5.2.3. En efecto, de acuerdo con este Tribunal, se entiende por daño antijurídico aquél que se sufre la víctima sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio. La noción de daño, lo ha sostenido la Corte, "parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo³."

- B) "Como lo ha reconocido esta Corporación, el Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así, por ejemplo, al declararse un parque como "santuario de flora" solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación.

Lo anterior no implica que los bienes de carácter privado cambien o muten de naturaleza jurídica, por ejemplo, en cuanto a los legítimos dueños de los terrenos sometidos a reserva ambiental, sino que, por el contrario, al formar parte de un área de mayor extensión que se reconoce como bien del Estado, se someten a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de dicho reconocimiento, lo que se traduce, en tratándose de los parques naturales, en la imposibilidad de disponer dichos inmuebles por fuera de las restricciones que surgen de su incorporación al citado sistema...

(...)

En este orden de ideas, es claro que mediante la incorporación de terrenos de propiedad privada al Sistema de Parques Nacionales Naturales se puede limitar el ejercicio de las atribuciones que surgen del derecho a la propiedad privada, estableciendo restricciones o gravámenes que condicionan el uso, la explotación y disponibilidad de los inmuebles que lo integran. En todo caso, si bien dichas restricciones se ajustan a los pilares de la Constitución Ecológica, y por lo mismo, a la función que en materia de protección al medio ambiente establece la Carta Fundamental frente al desarrollo del mencionado derecho a la propiedad privada (C.P. art. 58), las mismas deben ser razonadas y proporcionales de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.

(...)

En tercer lugar, la limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica

² Consejo de Estado, Sentencia de treinta (30) de enero de dos mil trece (2013), 25000-23-26-000-1997-05265-01(22867)

³ Corte Constitucional, sentencia C-965-03, (M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL)

82/

prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos. En efecto, aun cuando la declaratoria de una zona de reserva ecológica conduce a la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes de propiedad particular que se incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión, es claro que dentro de los precisos límites normativos -propios del reconocimiento de un derecho de carácter relativo- los titulares de dicha modalidad de dominio, pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas”⁴

ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO:

1. De la solicitud de conciliación extrajudicial se desprende que el convocante aduce la causación de unos daños producidos por la limitación al ejercicio de su derecho de propiedad, como consecuencia de la declaratoria del Parque Nacional Natural Utría mediante Resolución Ejecutiva 190 del 19 de octubre de 1987.
En este sentido, se encuentra que según lo preceptuado por el artículo 164, numeral segundo, literal i), del CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la reparación directa del actor esta caducada, pues el día en que se causaron los hechos coincidiría con la fecha de declaratoria del área protegida, esto es el 19 de octubre de 1987, por lo que contaba hasta el 20 de octubre de 1989 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente de los hechos).
Igualmente, argumenta el actor que desde marzo de 1992 ha solicitado la compra del predio al Gobierno Nacional (por encontrarse dentro de un área protegida), sin obtener respuesta a sus solicitudes. Así las cosas, el convocante acepta que en esa fecha tuvo conocimiento de la limitación a su propiedad, por lo que contaba hasta marzo de 1994 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente del conocimiento de los hechos).
2. Por otro lado, de los elementos facticos y jurídicos de la solicitud se desprende que PARQUES NACIONALES NATURALES no le ha causado daño antijurídico alguno al solicitante, pues en primer lugar el acto administrativo de declaratoria del área protegida fue emitido por el Ministerio de Agricultura de la época, por lo que mal se puede endilgar responsabilidad a una entidad que no emitió el acto causante del supuesto daño.
Asimismo, como se puede observar de la jurisprudencia citada no se configura la responsabilidad del Estado cuando la persona que lo aduce tiene el deber jurídico de soportarlo, lo que en el presente caso se ve manifestado en las limitaciones legítimas que puede imponer el Estado en virtud de la función ecológica de la propiedad.
3. Como bien lo ha manifestado la Corte Constitucional, el SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES se constituye en un límite legítimo a la propiedad privada, consagrando que la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes particulares que se encuentran dentro de las áreas protegidas del sistema no implica un desconocimiento del núcleo esencial de este derecho, pues los propietarios pueden realizar su explotación económica con respecto a los usos permitidos.
Igualmente, de las normas y jurisprudencia citada se desprende que el supuesto daño producido al convocante está justificado en las cargas que todos los ciudadanos colombianos debemos asumir, cuya principal característica se encuentra en el cumplimiento de la Constitución y la Ley.
4. Las limitaciones que el convocante sufre en su derecho de propiedad en ningún momento constituyen carga diferente a la que deben asumir todas aquellas personas que tienen títulos de propiedad dentro de las áreas del Sistema de Parques.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

1. El solicitante pretende la indemnización de los supuestos daños causados a su derecho de propiedad, como consecuencia de la declaratoria del Parque Nacional Natural Utría.
2. Como se puso de presente la acción contenciosa basada en el medio de control de reparación directa se encuentra caducada, pues la ocurrencia de los hechos se da al

⁴ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-189-06, M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL. Negrilla, cursiva y subrayado fuera del texto original.

83/

momento de la declaratoria del Parque Nacional en 1987. Igualmente, como el convocante lo reconoce en su solicitud, el conocimiento de los hechos que causaron el supuesto daño se da en el año de 1992, por lo que ya han transcurrido los dos años establecidos para interponer la acción.

3. No obstante lo anterior, el solicitante pretende desconocer los límites al derecho de propiedad, olvidando la función ecológica inherente a este derecho y las cargas que recaen en todos los ciudadanos como seres que vivimos en comunidad.
4. En este sentido, está claramente establecido por la jurisprudencia constitucional que las limitaciones consagradas por ley al derecho de propiedad, no solo están ajustadas a la constitución sino que no vulneran el núcleo esencial de este derecho.
5. Por las anteriores consideraciones se recomienda no proponer formula de conciliación alguna.



Cordialmente,
JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado – Oficina Asesora Jurídica



Parques Nacionales Naturales de Colombia

84/

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICIÓN DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el diecisiete (17) de marzo de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación judicial en el marco de la Acción Popular en el Tribunal Administrativo del Magdalena, adelantada por Rafael Barros Andrade y otros en contra de la Curaduría Urbana No 1 y Otros, audiencia que se llevará a cabo el día 17 de junio de 2015.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

- 1- Las pretensiones del actor están encaminadas a que se deje sin efectos las licencias urbanísticas expedidas por la Curaduría Urbana No. 1 por las cuales se permite la construcción del proyecto "la Rosalía", en razón de que en este sector se encuentra el Parque Natural Distrital "Paz Verde". Que se suspendan los actos administrativos y acciones administrativas por los cuales la Superintendencia de Servicios Públicos ordena a Metroagua SA. E.S.P. brindar el servicio público al sector de "la Rosalía". Y a que se deje sin efectos los actos administrativos expedidos por Metroagua SA. E.S.P. y la Superintendencia de Servicios Públicos cuyo contenido es ordenar la entrega de disponibilidad de servicios al sector de "la Rosalía".
- 2- Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia funcional para poder ejecutar actuaciones tendientes a la protección de los derechos colectivos enunciados por el actor, toda vez que carece de competencia para poder ejecutar actuaciones tendientes a la protección de los derechos colectivos enunciados, puesto que no tiene competencia alguna sobre el Parque distrital Paz Verde el cual no hace parte de las áreas del SPNN que son las que se encuentran bajo su administración.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los cinco (16) días del mes de junio de 2015.

CLAUDIA SOFÍA URUENA
Secretaria Técnica (E)
Comité de Conciliación y Repetición



LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el dieciocho (18) de marzo de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada en contra de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia, por el convocante señor Libardo Solano Gómez:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda, basados principalmente en la prohibición de realizar la actividad pesquera en Bahía Gayraca – Parque Nacional Natural Tayrona y en la expedición del acto administrado No 592 del 24 de Octubre de 2014. Expuestos los hechos y consideraciones por el apoderado, los miembros del Comité por unanimidad decidieron NO CONCILIAR, compartiendo las razones expuestas por el apoderado así:

1. La acción contenciosa basada en la reparación directa del actor esta caducada, pues como el mismo lo acepta dentro del escrito de solicitud tuvo conocimiento de dicha prohibición el día 12 de junio de 2011, por lo que contaba hasta el 13 de junio de 2013 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).
2. El convocante desconoce que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro de los Parques Nacionales está establecida por la legislación nacional, por lo que no se puede considerar que se le ha causado un daño antijurídico cuando su conducta vulnera las leyes de la nación, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.
3. Igualmente, se encuentra que el convocante alega que con el acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 se le causo un perjuicio, desconociendo que dicho acto administrativo lo que hizo fue levantar la medida preventiva de decomiso de la malla de pesca incautada, por lo que no puede alegar la causación de un daño por un acto que lo que hace es precisamente beneficiar al dueño del trasmallo.
4. Además de las anteriores consideraciones el convocante desconoce que la prohibición de realizar la actividad pesquera dentro del Parque Nacional Natural Tayrona, encuentra sustento en las normas constitucionales que regulan la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo, puesto que él puede continuar realizando su actividad en las zonas colindantes al Parque nacional, área protegida que contribuye a que el recurso pesquero se recupere y se mantenga en el tiempo.
5. PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA ha actuado bajo los lineamientos constitucionales y legales vigentes, encontrándonos con que no es de recibo que se alegue la causación de un daño antijurídico por el incumplimiento de los solicitantes de las normas ambientales nacionales que prohíben la actividad de pesca artesanal en los Parques Nacionales.





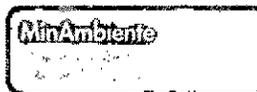
Parques Nacionales Naturales de Colombia

6. El acto administrativo No 592 del 24 de Octubre de 2014 no le ha causado ningún perjuicio al convocante, pues su finalidad es el levantamiento de la medida preventiva de decomiso del trasmallo de pesca beneficiando con la medida al convocante.
7. El convocante desconocen la función ecológica de la libertad de empresa y el derecho al trabajo pues la prohibición de pescar en el área protegida permite la recuperación del recurso para su aprovechamiento por parte de ellos en las zonas colindantes al Parque Nacional Natural.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los veintiséis (20) días del mes de Marzo de 2015.


CLAUDIA SOFIA URUENA
Secretaria Técnica (E)
Comité de Conciliación y Repetición





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el día dieciocho (18) de marzo de 2015, se reunió con el fin de analizar la procedencia o no de la conciliación judicial, que cursa en la Procuradora 137 Judicial II Administrativa, siendo convocante el señor **ALEJANDRO MUNEVAR PEÑA** y convocado **PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**, audiencia que se llevará a cabo el día diecinueve (19) de marzo del año en curso.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió **NO CONCILIAR**, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

1. El Comité de Conciliación pone de presente que esta solicitud de conciliación fue discutida en el año 2012 en este mismo espacio, puesto que el convocante en compañía de su apoderado interpuso ante la procuraduría 55 Judicial II Administrativa solicitud de conciliación basada en los mismos hechos y por la misma cuantía, la cual como consta en acta de 15 de mayo de 2012 de la procuraduría mencionada se declaró fallida.
2. No obstante lo anterior analizada la solicitud de la presente conciliación se encuentra que según lo preceptuado por el artículo 164, numeral segundo, literal i), del CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la reparación directa del actor esta caducada, pues el día en que se causaron los hechos coincidiría con la fecha de declaratoria del área protegida, esto es el 19 de octubre de 1987, por lo que contaba hasta el 20 de octubre de 1989 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente de los hechos).

Igualmente, como lo argumenta el actor desde marzo de 1992 ha solicitado la compra del predio al Gobierno Nacional, por lo que el convocante acepta que en esa fecha tuvo conocimiento de la limitación a su propiedad, encontrándonos con que contaba hasta marzo de 1994 para interponer la acción (2 años a partir del día siguiente del conocimiento de los hechos).

3. Por otro lado, de los elementos facticos y jurídicos de la solicitud se desprende que **PARQUES NACIONALES NATURALES** no le ha causado daño antijurídico alguno al solicitante, pues en primer lugar el acto administrativo de declaratoria del área protegida fue emitido por el Ministerio de Agricultura de la época, por lo que mal se puede endilgar responsabilidad a una entidad que no emitió el acto causante del supuesto daño.
4. Asimismo, la jurisprudencia ha establecido que no se configura la responsabilidad del Estado cuando la persona que lo aduce tiene el deber jurídico de soportarlo, lo que en el presente caso se ve manifestado en las limitaciones legítimas que puede imponer el Estado en virtud de la función ecológica de la propiedad. Cabe recordar que el **SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES** se constituye en un límite



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



legítimo a la propiedad privada, puesto que la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes particulares que se encuentran dentro de las áreas protegidas del sistema no implica un desconocimiento del núcleo esencial de este derecho, pues los propietarios pueden realizar su explotación económica con respecto a los usos permitidos.

5. Igualmente, el supuesto daño producido al convocante está justificado en las cargas que todos los ciudadanos colombianos debemos asumir, cuya principal característica se encuentra en el cumplimiento de la Constitución y la Ley.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida diligencia de conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los dieciocho (18) de marzo de 2015.

CLAUDIA SOFÍA URUEÑA SALAZAR
Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 88
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

No Acta: 04	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 17 /04/ 15
-------------	--	--------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

Miembros del Comité:

Beatriz Niño – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Mónica María Rodríguez – Asesora Dirección General
María Julieta Ramos – Jefe Oficina Asesora de Planeación
Jazmín González Daza – Jefe Oficina Gestión del Riesgo

Invitados:

Angelo Stovanovich R. – Coordinador Grupo de Control Interno
Juan Claudio Arenas – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica
William Urrutia Ramírez- Abogado
José Rafael Moreno Rodríguez - Coordinador grupo de Contratos

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

Segunda Sesión Ordinaria del Comité de Conciliación y Repetición del año 2015, en el que se estudian, evalúan y se decide sobre la procedencia de la Conciliación en los siguientes casos sometido a consideración.

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio:
No. 1
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADOR 167 JUDICIAL I ADMINISTRATIVO
CONVOCANTE: JAIME ANDRÉS FIERRO CIFUENTES
APODERADO: CAROLINA CORTES AYALA
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: 23 DE ABRIL DE 2015
No. 2
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA 95 JUDICIAL ADMINISTRATIVA I PASTO-NARIÑO
CONVOCANTE: ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI Y OTROS



 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 89
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

APODERADO: HERNANDO BERMUDEZ SALAZAR
CONVOCADO: NACION – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, EMPLEAMOS, DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL, DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, MINISTERIO DE AMBIENTE Y PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No. Tema	Resumen
1.	<p>Instalación: Se procede a instalar la reunión, previamente convocada de conformidad con la Resolución 0110 de 2011; acto seguido otorga la palabra a la Secretaria Técnica, quien anuncia que del acta se dejara registro de audio el cual será transcrito fielmente.</p> <p>La Secretaria Técnica, informa que vía e-mail institucional y en físico se efectuaron las invitaciones a la sesión a los miembros permanentes e invitados,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verificación del quórum: llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio. 2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación: Procede a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada no estar inhabilitados. 3. Presentación asuntos sometidos a estudio: Previo a dar inicio al punto, se señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno. La Secretaria técnica numera los casos que se someterán a consideración y acto seguido se otorga la palabra a los abogados a cargo de cada uno de ellos, quienes proceden a exponer los expedientes en el orden establecido en la citación así:
2.	<p>Caso 1</p> <p>Conciliación extrajudicial – Jaime Andrés Fierro Cifuentes</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se reconozca y pague a favor del convocante la indemnización de perjuicios que se le han ocasionado por no adjudicarle el proceso de selección de subasta presencial. 2. Que la entidad pague al convocante la suma de OCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$8.550.000) por concepto de lucro cesante, manifestado en el 100% de las utilidades dejadas de percibir. </div>



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

90

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

3. Que dicho valor sea cancelado con la correspondiente indexación a los valores al momento del pago.

1. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. La Dirección Territorial Andes Occidentales, mediante auto ordenó la apertura del proceso de selección abreviada de subasta inversa presencial, cuyo objeto era contratar la compraventa de postes plásticos para el Parque Nacional Natural Los Nevados.
2. Presentaron ante la entidad manifestación expresa de interés particular en el proceso, Contenedores y Estructuras Modulares de Colombia S.A.S; Distribuidora Catama; Plásticos JD S.A.S; Estructuras Plásticas Maderplast S.A; Moduplast S.A.S; y Beifa.
3. De acuerdo con el cronograma establecido por la entidad la fecha límite para entrega y radicación de las propuestas era del 2 al 8 de octubre de 2014. Conforme al acta de cierre allegaron propuesta Moduplast S.A.S, Estructuras Plásticas Maderplast S.A, Plásticos JD S.A.S y Beifa.
4. Conforme al informe de evaluación de los requisitos habilitantes la entidad determinó que las firmas Moduplast S.A.S, Estructuras Plásticas Maderplast S.A y Plásticos JD S.A.S debían realizar su habilitación en el tiempo estipulado en el cronograma del pliego de condiciones, subsanando o aportando la documentación pertinente para la habilitación jurídica. Los proponentes debían aportar los documentos a más tardar el 15 de octubre de 2014 a las 9:00 AM o remitirlos por correo a la entidad.
5. El día 23 de Octubre de 2014 se llevo a cabo la Audiencia de Subasta Inversa Presencial del proceso, de presentaron a la audiencia los proponentes Estructuras Plásticas Maderplast S.A. y Beifa. El representante legal de Estructuras Plásticas Maderplast S.A., presentó ante la Dirección Territorial Andes Occidentales los certificados de experiencia.
6. El proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A. aportó los certificados para subsanar la propuesta unos minutos antes de iniciar la audiencia de subasta.
7. El pliego de condiciones definitivo, estipuló claramente que el proponente debía acreditar la experiencia con mínimo dos (2) contratos de objeto similar, que se hayan celebrado con entidades públicas o de economía mixta y entre el 1 de Enero de 2007 hasta la fecha de cierre del proceso. Así mismo que la sumatoria de las certificaciones sea igual o superior al presupuesto oficial establecido en el proceso y que los certificados debían contener el nombre o razón social del contratante, nombre o razón social del contratista, fecha de iniciación de terminación del contrato o plazo del contrato, objeto del contrato, valor del contrato y estar debidamente firmado.
8. Uno de los certificados aportados era expedido por la Subdirectora Administrativa y Financiera de Parques Nacionales Naturales de Colombia, certificado que no cumplió con ninguno de los requisitos determinado en el pliego por lo que no fue tenido en cuenta para el proceso de selección. Otro certificado fue el Acta de Terminación del Contrato suscrito entre Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá y Estructuras Plásticas Maderplast S.A., documento firmado por el interventor la señora Diana Patricia Tavera Moreno, en el cual claramente se ve reflejado



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

el objeto del respectivo contrato, el cual era el "Suministro de tapas convencionales y cilíndricas para las redes de alcantarillado de las cinco zonas de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá".

9. La entidad conforme al Acta, habilitó al proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A. para participar en el proceso de subasta, puesto que consideró que el proponente subsanó y cumplió con los requisitos habilitantes solicitados dentro del pliego de condiciones. Una vez se habilitó al proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A., se dio inicio a la audiencia de subasta.

10. La entidad entregó a los proponentes el formulario para realizar lances, y en la primera ronda Estructuras Plásticas Maderplast S.A. propuso una oferta determinada pero el representante del establecimiento de comercio Beifa, suscribió que no haría lance de mejora. De esta manera se dio por terminada la subasta.

11 El 24 de Octubre de 2014, el representante legal del establecimiento de comercio Beifa radicó ante la entidad recurso de reposición contra el acta de audiencia pública de subasta.

12. La entidad mediante oficio del 29 de Octubre de 2014 dio respuesta a la solicitud radicada y señaló que la entidad no encontró procedente la observación que realizó la compañía Beifa, en cuanto a que el objeto dado se refiere a tapas tipo convencional plásticas, puesto que en los pliegos definitivos quedó determinado acreditar experiencia en mínimo dos contratos de objeto similar, sin que lo anterior implicara que necesariamente debían ser con postes plásticos, sino objetos desarrollados con material plástico.

13. Mediante Auto, se adjudicó el proceso de selección de subasta inversa presencial al proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A.

2. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El abogado defensor Juan Claudio Arenas Ponce, señala para el comité el análisis del caso en cita, comenzando a manifestar que los argumentos en los cuales se basa la apoderada están enfocados en la improcedencia por parte de la entidad de aceptar, minutos antes de iniciar la audiencia de subasta, los documentos aportados por la persona beneficiada con la adjudicación pues dichos documentos certificaban la experiencia del proponente como requisito habilitante y la entidad había fijado como fecha límite para presentarlos el 15 de octubre de 2014 a las 9:00 AM.

También se observa por ilustración del abogado defensor que el convocante basa su solicitud en que el Acta de Terminación del Contrato suscrito entre Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá y el proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A, aportado por el proponente, no cumple con los parámetros establecidos por la entidad en el pliego de condiciones, puesto que dicho documento no demuestra que el objeto contractual haya sido similar al que se pretendía contratar.

posteriormente se advierte que conviene tener en cuenta como criterio de defensa lo manifestado en la circular externa No 13 de 13 de junio de 2014 emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, donde se establece que la ausencia de requisitos o la falta de documentos sobre la futura contratación que no son necesarios para comparar las ofertas no son título suficiente para su rechazo, de



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

acuerdo con el párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Y en consecuencia, las Entidades Estatales pueden solicitar a los oferentes subsanar los requisitos de la oferta que no afectan la asignación de puntaje, y los oferentes pueden subsanar tales requisitos hasta el momento de la adjudicación, salvo en los procesos de selección con subasta en los cuales los oferentes deben subsanar tales requisitos antes de iniciar la subasta. Y también agrega que si en un Proceso de Contratación de acuerdo con la circular citada hay oferentes que no acreditaron con la presentación de la oferta requisitos que no afectan la asignación de puntaje, la Entidad Estatal en el informe de evaluación debe indicarlo y advertir que la oferta correspondiente no será evaluada hasta que el oferente acredite tales requisitos. Así pues, el oferente puede subsanar tales requisitos en cualquier momento antes de la adjudicación o de la subasta.

Luego de referenciar el anterior soporte normativo, se aduce que efectivamente el proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A allegó los documentos que acreditaban su experiencia antes de que se diera apertura a la audiencia de subasta, lo que se encuentra acorde con las normas y conceptos citados.

Como segundo tópico de análisis para el comité se manifiesta que la apoderada del convocante señala lo referente al requisito de las actividades desarrolladas con anterioridad por los proponentes y advierte que debían ser iguales o similares al objeto que se pretendía contratar, esto es, la compra de postes plásticos, requisito que en su parecer no se cumplió puesto que el acta de liquidación del contrato suscrito entre Acueducto Agua y alcantarillado de Bogotá y Estructuras Plásticas Maderplast S.A no identifica por lo menos que las tapas contratadas en ese contrato eran plásticas.

Sin embargo es objeto de presentación de análisis para este comité la respuesta al anterior argumento presentado por la apoderada del convocante y se aduce que respecto a dicha afirmación, fue consultada la persona que fue encargada en el proceso de contratación, quien manifestó que el proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A aporó documentos donde se determina la que la tapa convencional cilíndrica objeto de anteriores contratos es plástica. Por último, expresó que no obstante lo anterior dicho análisis puede desprenderse también del objeto reportado en el RUP del referenciado oferente, pues no tiene otra actividad comercial sino aquella que se desprende de la transformación o comercialización de material plástico, dando lugar así una vez más a tener certeza que se trata de material plástico y no otro.

Finalmente señala el abogado, Juan Claudio arenas luego de exponer un conjunto normativo que soporta su defensa para el caso, concluyendo que la falta de certificado de existencia y representación legal, de RUP, de firma de la oferta, de un certificado de experiencia, la copia de la oferta, la ausencia y errores en la garantía de seriedad, de autorización al representante legal por parte de la junta directiva, etc., son requisitos subsanables, porque no otorgan puntaje en la evaluación.

Por último, por la complejidad del caso en cuestión y para que los miembros del comité tengan mejores elementos de juicio para adoptar una decisión, se citó a la sesión en la cual se someterá el presente caso al Doctor Rafael Moreno, Coordinador de la entidad del Grupo de Contratos, así como a la abogada Leidy Herrera quien fue la encargada de adelantar el proceso de contratación objeto del posible litigio.

El Coordinador del grupo de Contratos José Rafael Moreno Rodríguez, está de acuerdo con que no se concilie en el tema de la solicitud que se presentó por las razones expuestas por el apoderado judicial, el mismo manifiesta que luego de realizar un análisis exhaustivo del tema, se tiene que frente a la subsanación de las



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

93

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

propuestas se puede afirmar que la entidad actuó en derecho, sin embargo se debe dejar claro que en la estructuración del pliego de condiciones se cometieron algunas imprecisiones que pudieron llevar a interpretaciones que decantan en este tipo de solicitudes.

Posteriormente agrega que a partir del 1 de enero de 2014, entro en vigencia el nuevo decreto 1510 que rige para las actuaciones de contratación para las entidades del estado, por ende Parques Nacionales Naturales debe aplicarlo en sus procesos desde esa fecha. En dicha norma se consagra que toda la experiencia de los proponentes debe ser únicamente verificable con el Registro Único de Proponentes, así pues, la entidad no puede hacer exigencias para la verificación de experiencia que coste en dicho registro. De esta manera se puede observar que en la elaboración del pliego de condiciones se pidió otra documentación para verificar experiencia lo que llevo a que el solicitante afirmara que la subsanación no cumplió con el objeto contractual.

También se señala que la entidad actuó bien en la determinación de los documentos allegados en la subsanación y en la determinación de que efectivamente se trataba de tapas plásticas, a pesar de que al exigir un objeto similar queda abierto el objeto contractual y de esta manera queda difícil la verificación de la experiencia; además se actuó adecuadamente en razón de que tratándose de tapas plásticas se cumple con el objeto requerido por la entidad.

Por último se añade que el proponente solicita la nulidad del acto de adjudicación, sin tener en cuenta que el contrato ya fue adjudicado, celebrado y terminado, y por ello no se puede acceder a la solicitud del convocante.

3. CONCEPTO Y/O RECOMENDACION:

Se recomienda por parte del apoderado judicial no proponer fórmula de arreglo alguna, toda vez que se considera que la entidad dio cabal cumplimiento a lo consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, a las recomendaciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente y a la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, en el sentido de que esta ajustado a la normativa recibir los documentos que subsanen los requisitos habilitantes hasta antes de que se inicie la audiencia de subasta como efectivamente sucedió en el presente caso. Además de que se encuentra probado que la empresa Estructuras Plásticas Maderplast S.A probó la experiencia necesaria para hacer parte del proceso, pues los documentos allegados por la misma demuestran su experticia en materia de productos plásticos.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguiente consideración:

1. Del análisis que arrojó el comité se concluye se considera que está ajustado al conjunto normativo y a la jurisprudencia, el hecho de recibir los documentos que subsanen los requisitos habilitantes hasta antes de que se inicie la audiencia de subasta como efectivamente sucedió en el presente caso.
2. Se encuentra probado que la empresa estructuras plásticas Maderplast S.A probó la experiencia necesaria para hacer parte del proceso, pues los documentos allegados por la misma demuestran su experticia en materia de



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

94

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

- productos plásticos.
3. La entidad actuó adecuadamente en la determinación de los documentos allegados en la subsanación y así mismo al estipular que efectivamente se trataba de tapas plásticas en pro del cumplimiento del objeto contractual.
 4. No se puede acceder a la petición del solicitante en razón de que se solicita la nulidad del acto de adjudicación sin contar que el contrato en cuestión ya fue adjudicado, celebrado y terminado.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Caso 2

Conciliación extrajudicial – Andrés Valenzuela Samboni Y Otros

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se declare a la Nación- Presidencia de la República, Empleamos, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio De Defensa, Policía Nacional, Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales Naturales de Colombia por los hechos acaecidos el 22 de abril de 2013, les condene a la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a cada uno de los convocantes.

2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS

1. El señor Andrés Valenzuela Samboni suscribió contrato de trabajo con la empresa Empleamos S.A. como trabajador en misión para cumplir las labores de erradicación manual de cultivos a partir de la fecha de suscripción del contrato La referida Empresa contrató con la compañía aseguradora Positiva de Seguros la concesión de pólizas de vida de cada uno de los erradicadores.

2. El 24 de mayo de 2013 el señor Andrés Valenzuela Samboni se encontraba trabajando en zona rural del Municipio de Tumaco del Departamento de Nariño bajo la dirección del Teniente de la Policía Nacional Manjares José. Ese mismo día, el solicitante activo accidentalmente un artefacto explosivo, en desarrollo de su actividad de manera involuntaria, pues piso y activo una mina antipersona, la cual por manifestaciones hechas produjo lesiones en diferentes partes del cuerpo, especialmente en su pie derecho.

3. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El abogado William Urrutia Ramírez señala en primera medida para hacer análisis del caso en el presente comité los siguientes hechos relevantes que son objeto de defensa para el caso en cita; "En el objeto contractual, se discernen dos situaciones a saber, la primera que existe un contrato de prestación de servicios suscrito entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la empresa Empleamos S.A.; y el segundo, existe una relación laboral del señor Andrés Valenzuela Samboni con la Empresa Empleamos S.A. y no con Parques Nacionales Naturales de



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

95

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

Colombia."

Posteriormente se señala para el comité que en el caso en referencia está llamado a prosperar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que la vinculación del señor Andrés Valenzuela Samboni, no fue con Parques Nacionales Naturales de Colombia, sino con la empresa Empleamos S.A., Adicional a lo anterior, la Entidad no hizo parte del contrato de prestación de servicios suscrito entre el Departamento de la Prosperidad Social y la empresa en mención para realizar labores de erradicación de cultivos de uso ilícito en el Departamento de Nariño.

Se analiza por parte del comité que de conformidad con el Decreto 3572 de 2011, no es función misional directa e indirecta de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el adelantar coordinar, o ejecutar actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos, y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a pronunciarse o responder por los hechos narrados por el convocante.

Además de lo anterior, se agrega por parte del abogado encargado en la defensa que no se menciona con exactitud el lugar donde ocurrieron los hechos que generan la presente solicitud, pues el convocante resalta que los mismos se dieron en zona rural del Municipio de Tumaco del Departamento de Nariño, pero sin especificar en qué Parque Nacional Natural se llevaron a cabo

4 .CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

Se recomienda por parte del apoderado judicial no proponer fórmula de arreglo alguna, toda vez que se encuentra demostrado que el convocante no tenía ninguna relación contractual con esta entidad, además de que no existió ninguna clase de contrato y/o convenio con el Departamento de Prosperidad Social para realizar actividades de erradicación de cultivos ilícitos y no es función misional directa e indirecta de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el adelantar coordinar, o ejecutar actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos, y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a pronunciarse o responder por los hechos narrados por el convocante.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PROPONER FORMULA DE ARREGLO, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguiente consideración:

1. Se considera que opera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en razón de que no es función misional de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el adelantar coordinar, o ejecutar actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos, y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a responder por los hechos narrados por el convocante.
2. No existen criterios suficientes para determinar que la ocurrencia de los hechos que alega el convocante tuvieron lugar en algún Parque Nacional Natural.



PROSPERIDAD
PARA TODOS

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 <i>egb</i>
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

3. Se determina que no hay evidencia alguna de relación contractual de esta entidad con el convocante, ni existe ninguna clase de contrato y/o convenio con el Departamento de Prosperidad Social para realizar actividades de erradicación de cultivos ilícitos.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula de ACUERDO alguna.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	
2. Elaboración del acta del Comité	Secretaria Técnica	

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

Actividad	Responsable del Seguimiento	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1. Expedición de las Certificaciones	Secretaria Técnica		Finalizado



9x



LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	4ta Sesión Ordinaria Comité de Conciliación	ENCARGADO DEL EVENTO	
		Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA		TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/> Presencial <input type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN:	Oficina Asesora Jueco	FECHA:	17-04-2015
		HORA INICIO:	11:40
		HORA FIN:	

PARTICIPANTES

No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Angelo Stoyanovich	G.O.J	angelo.stoyanovich@pau	EXT 388			
2	Beatriz Nino Endara	O.A.O	beatriz.nino@pauquesnads		X		
3	Yasmin Gonzalez Jaza	O.G.R.	yasmin.gonzalez@pauquesnads	505	X		
4	Mara Julieta Ramos	O.A.P	maria.ramos@pauquesnads	560	X		
5	Rafael Moreno Rodriguez	B.C.O	raf.moreno@pauquesnads	213	X		
6	William Urrutia Lora	O.A.J	william.urrutia@pauquesnads	510	X		
7	Carolina Jairo	S.O.M	carolina.jairo@pauquesnads	304	X		
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURÍA 95 JUDICIAL ADMINISTRATIVA I PASTO-NARIÑO
CONVOCANTE: ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI Y OTROS
APODERADO: HERNANDO BERMUDEZ SALAZAR
CONVOCADO: NACION – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, EMPLEAMOS, DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL, DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, MINISTERIO DE AMBIENTE Y PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR
RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: WILLIAM URRUTIA RAMIREZ

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA:
PROCURADURÍA 95 JUDICIAL ADMINISTRATIVA I PASTO-NARIÑO
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INICIAR: REPARACIÓN DIRECTA
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 09 DE MARZO DE 2015
FECHA DE LOS HECHOS: 24 DE MAYO DE 2013

CADUCIDAD: El término de caducidad será el establecido en el literal i) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es dos (2) años a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión. Teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron el 25 de mayo de 2015, a la fecha no ha transcurrido el término de dos (2) años para que opere la caducidad de la acción.

CUANTÍA:	\$ 330.175.000 perjuicios materiales y daño emergente \$ 708.769.600 perjuicios morales \$ 1.095.371.200 perjuicios a la vida en relación	<i>> total ?</i>
-----------------	---	---------------------

1. HECHOS RELACIONADOS EN LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

El señor **ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI** suscribió el "*Contrato de Trabajo por el término que dure la realización de la obra o labor determinada*" el 22 de abril de 2013 con la empresa EMPLEAMOS S.A. como trabajador en misión para cumplir las labores de erradicación manual de cultivos a partir de la fecha de suscripción del contrato y con un salario de SEISCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS (\$ 633.000). La referida Empresa contrató con la compañía aseguradora Positiva de Seguros la concesión de pólizas de vida de cada uno de los erradicadores.

El 24 de mayo de 2013 el señor **ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI** se encontraba trabajando en zona rural del Municipio de Tumaco del Departamento de Nariño bajo la dirección del Teniente de la Policía Nacional Manjares José.

Ese mismo día, el solicitante activo accidentalmente un artefacto explosivo, en desarrollo de su actividad de manera involuntaria, pues piso y activo una mina antipersona, la cual supuestamente le produjo lesiones en diferentes partes del cuerpo, especialmente en su pie derecho.

Según la historia clínica del paciente se estableció que este sufrió fracturas conminutas de calcáneo, talo y articulación de Chopart, lesión vascular de tibial posterior, entre otras lesiones las cuales requieren de un procedimiento médico.

2. PRETENSIONES DE LA SOLICITUD

Las pretensiones del convocantes se resumen a continuación.

- 1- Que se declare a la Nación PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, EMPLEAMOS, DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL, DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, MINISTERIO DE AMBIENTE Y PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA por los hechos acaecidos el 24 de mayo de 2013, les condene a la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a cada uno de los convocantes.

Que se condene a las partes convocadas al reconocimiento de los siguientes daños y perjuicios:

1. **Perjuicios Morales:** "*por el miedo, angustia, sufrimiento, intranquilidad congoja, dolor moral y físico que se le causó al señor ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI y todo su grupo familiar*". En la suma de 100 SMLMV, para cada uno de sus familiares como lo son hija, compañera permanente, padres, hermanos, abuelos paternos y abuela materna.

2. Perjuicios materiales

2.1. **Lucro cesante:** *"Teniendo en cuenta que se trata de una persona con toda una vida por delante con la capacidad de trabajar y producir y que cuyo sustento diario dependía en parte de la actividad que realiza como erradicador desde el 22 de abril de 2013 devengando un salario mensual de SEISCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS (\$ 633.000.00 y que debido a las lesiones sufridas y diagnosticadas... [...]... le imposibilitarán para poder desempeñarse en un cien por ciento en su actividad laboral..."*

2.2. Por lo anterior, estima los perjuicios por lucro cesante en un total de TRESCIENTOS VEINTIDOS MILLONES SIENTO SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$ 322,175.000.00).

2.3. **Daño emergente:** *"Con ocasión de los hechos sucedidos el 24 de mayo de 2013 lo cual dependerá del momento en el que se haga la apreciación del daño pues su integridad física, relacionados con el restablecimiento de la salud o de la situación en la que se encontraba antes del daño sufrido..."*

Por lo anterior, estima los perjuicios por daño emergente la suma de OCHO MILLONES DE PESOS (\$ 8.000.000).

3. **Daño a la vida en relación:** Este daño lo tasa en la suma de 400 SMLMV, para él y su menor hija, y 100 AMLMV cada uno de sus familiares como lo son, compañera permanente, padres, hermanos, abuelos paternos y abuela materna.

En aplicación de los principios de reparación integral, los convocantes solicitan que se reconozcan intereses moratorios a cada uno de los afectados a partir de la ejecutoria del auto que apruebe la liquidación y hasta su efectivo cumplimiento.

HECHOS RELEVANTES A TENER EN CUENTA EN LA PRESENTE SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

El 22 de abril de 2013, el señor Andrés Valenzuela Samboni suscribió Contrato de Prestación de servicios con la Empresa EMPLEAMOS S.A., como trabajador en misión para cumplir con el siguiente objeto contractual: *"El trabajador se vincula laboralmente con el EMPLEADOR, bajo la modalidad de TRABAJADOR EN MISIÓN, con el fin de cumplir en las instalaciones de la EMPRESA USUARIA DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL D.P.S., las funciones necesarias para DAR CUMPLIMIENTO AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2013-0070-FASE II 2013 de conformidad con el art. 77 de la Ley 50 de 1990."*

Del anterior objeto contractual, se disciernen dos situaciones a saber:

- a) Existe un contrato de prestación de servicios suscrito entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la empresa Empleamos S.A.
- b) La relación laboral del señor Andrés Valenzuela Samboni es con la Empresa EMPLEAMOS S.A. y no con Parques Nacionales Naturales de Colombia.

1. CONSIDERACIONES

El artículo 59 de la Ley 23 de 1991 dispone que las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar total o parcialmente los conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que pueden ser ventilados ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control consagrados en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De acuerdo con la jurisprudencia existente, la Procuraduría General de la Nación ha adoptado unos presupuestos¹ para la aprobación del acuerdo conciliatorio, estos son:

- a. *Debida representación de las personas que concilian.*
- b. *Obrar por medio de apoderado, quien deberá ser abogado titulado y contar con facultad expresa para conciliar.*
- c. *Decisión favorable del respectivo Comité de Conciliación, cuando a ello hubiere lugar.*
- d. *Que el asunto a conciliar sea susceptible de transacción, desistimiento o conciliación y además sea de carácter particular y contenido económico, lo que permite que el acuerdo sea viable aún en los casos en los que verse sobre la totalidad de las pretensiones del convocante.*
- e. *Que no haya operado la caducidad de la acción que eventualmente se ejercería en caso de no llegar a acuerdo conciliatorio.*
- f. *Que lo reconocido patrimonialmente cuente con adecuado respaldo probatorio en la actuación, tal como se dispone en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, según el cual, "[l]a*

¹ http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/Conciliacion-en-lo-Contencioso-Administrativo/Manual/Plegable_conciliacion.pdf

100

autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello”.

g. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público.

h. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.

i. Que no proceda la vía gubernativa o que ésta estuviere debidamente agotada.

j. Que se presente alguna de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 69 del C.C.A., cuando se trate de conciliación respecto de los efectos económicos de actos administrativos.

k. Que el asunto no verse sobre conflictos de carácter tributario.

L. Que el asunto a conciliar no esté contenido en un título ejecutivo.

Frente a los hechos acaecidos en el municipio de Tumaco (Nariño) en los cuales resultó lesionado el señor ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI, tenemos que se configura la siguiente excepción:

• **FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA**

En el presente caso tenemos que está llamada a prosperar la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA toda vez que la vinculación del señor ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI, no fue con Parques Nacionales Naturales de Colombia, sino con la empresa EMPLEAMOS S.A.

Adicional a lo anterior, la Entidad no hizo parte del contrato de prestación de servicios suscrito entre el Departamento de la Prosperidad Social y la empresa en mención para realizar labores de erradicación de cultivos de uso ilícito en el Departamento de Nariño.

Adicional a lo anterior, tenemos que la Ley 2° de 1959 sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables, facultó al Gobierno Nacional para crear Parques Nacionales Naturales, en aquellas zonas destinadas a conservar la flora y la fauna nacionales, igualmente declaró como de utilidad pública aquellas zonas en mención y otorgó al gobierno la potestad de expropiar las tierras o mejoras de particulares existentes en esas zonas, de modo que a la luz de los artículos 95 y 97 del Código Fiscal en armonía con la Ley 2 de 1959, Decreto Ley 2820 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección del medio Ambiente), esas áreas protegidas son una categoría de bienes baldíos reservados de la Nación, que perdieron la vocación de baldíos adjudicarles y por ende son de la órbita del dominio público y gozan de las prerrogativas de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad, según el tenor del artículo 63 de la Constitución Política.

De lo cual resulta evidente que de conformidad con el Decreto 3572 de 2011, no es función misional directa e indirecta de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el adelantar coordinar, o ejecutar actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos, y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a pronunciarse o responder por los hechos narrados por el convocante, que le causaron la supuesta lesión cuando se desempeñaba como erradicador manual de cultivos ilícitos.

Además de lo anterior, no encontramos que se mencione con exactitud el lugar donde ocurrieron los supuestos hechos que generan la presente solicitud, pues el convocante resalta que los mismos se dieron en zona rural del Municipio de Tumaco del Departamento de Nariño, pero sin especificar en qué Parque nacional Natural, y a su vez no obra documento en la solicitud, que nos permita

determinar si los supuestos hechos se dieron en el Parque Nacional Natural Sanquianga, ya que es el parque que se encuentra en dicho Municipio y el más cercano a la ocurrencia de los supuestos hechos que denuncia el solicitante.

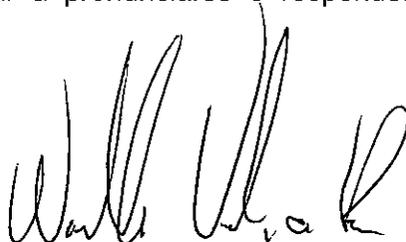
En consecuencia de lo anterior, se puede considerar que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva está llamada a prosperar en un eventual proceso judicial que se interponga en virtud de los hechos acaecidos el 24 de mayo de 2013.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN

NO conciliar
no existe
pruebas
suficientes

Dadas las condiciones indicadas, se concluye que Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aceptar la conciliación propuesta, ni proponer fórmula alguna de arreglo, por cuanto se encuentra demostrado que el señor ANDRÉS VALENZUELA SAMBONI Y OTROS no tenía ninguna relación contractual con esta entidad, no existió ninguna clase de contrato y/o convenio con el Departamento de Prosperidad Social para realizar actividades de erradicación de cultivos ilícitos y no es función misional directa e indirecta de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el adelantar coordinar, o ejecutar actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos, y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a pronunciarse o responder por los hechos narrados por el convocante.

Cordialmente,



WILLIAM URRUTIA RAMIREZ
Abogado Oficina Asesora Jurídica

302

De SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADOR 167 JUDICIAL I ADMINISTRATIVO
CONVOCANTE: JAIME ANDRÉS FIERRO CIFUENTES
APODERADO: CAROLINA CORTES AYALA
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: 23 DE ABRIL DE 2015

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: Procuraduría General de la Nación a través de los Procuradores Judiciales Administrativos.
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INCIAR: El apoderado de la convocante en la solicitud de conciliación expresa la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de acto pre contractual
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 24 de febrero de 2015
FECHA DE LOS HECHOS: 30 de octubre de 2014
CADUCIDAD: 30 de febrero 2015
CUANTÍA: OCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$8.550.000)

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se reconozca y pague a favor del convocante la indemnización de perjuicios que se le han ocasionado por no adjudicarle el proceso de selección de subasta presencial No DTAO-SASIP-No 02 de 2014.
2. Que como consecuencia de lo anterior, la entidad pague al convocante la suma de OCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$8.550.000) por concepto de lucro cesante, manifestado en el 100% de las utilidades dejadas de percibir.
3. Que dicho valor sea cancelado con la correspondiente indexación a los valores al momento del pago.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

1. La Dirección Territorial Andes Occidentales, mediante auto No 046 de 23 de septiembre de 2014, ordenó la apertura del proceso de selección abreviada de subasta inversa presencial No DTAO-SASIP-No 02 de 2014, cuyo objeto era "Contratar la compraventa de postes plásticos para el Parque Nacional Natural Los Nevados, con un presupuesto oficial de SESENTA Y TRES MILLONES CUARENTA MIL PESOS, de conformidad con el certificado de disponibilidad presupuestal 50314 de 2014.
2. Presentaron ante la entidad manifestación expresa de interés particular en el proceso, Contenedores y Estructuras Modulares de Colombia S.A.S; Distribuidora Catama; Plásticos JD S.A.S; Estructuras Plásticas Maderplast S.A; Moduplast S.A.S; y Beifa.
3. De acuerdo con el cronograma establecido por la entidad la fecha límite para entrega y radicación de las propuestas era del 2 al 8 de octubre de 2014. Conforme al acta de cierre No 170 del 8 de octubre de 2014 allegaron propuesta Moduplast S.A.S, Estructuras Plásticas Maderplast S.A, Plasticos JD S.A.S y Beifa.
4. Conforme al informe de evaluación de los requisitos habilitantes la entidad determinó que las firmas Moduplast S.A.S, Estructuras Plásticas Maderplast S.A y Plasticos JD S.A.S debían realizar su habilitación en el tiempo estipulado en el cronograma del pliego de condiciones, subsanando o aportando la documentación pertinente para la habilitación jurídica.
Los proponentes debían aportar los documentos a más tardar el 15 de octubre de 2014 a

las 9:00 AM o remitirlos por correo a la entidad.

5. Por su parte el proponente Jaime Andrés Fierro Cifuentes – Beifa, cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.
6. EL día 23 de Octubre de 2014 se llevo a cabo la Audiencia de Subasta Inversa Presencial del proceso No. DTAO-SASIP-No.02de 2014 y tal como consta en el Acta No. 178 de 2014 se presentaron a la audiencia los proponentes Estructuras Plasticas Maderplast S.A. y Beifa. El representante legal de Estructuras Ptasticas Maderplast S.A., presentó ante la Dirección Territorial Andes Occidentales los certificados de experiencia, documento que aparentemente debía y podía subsanar.
7. El proponente Estructuras Plasticas Maderplast S.A. aportó los certificados para subsanar la propuesta unos minutos antes de iniciar la audiencia de subasta (como lo manifiesta expresamente el convocante en su solicitud) y no en el término estipulado en el pliego de condiciones.
8. El pliego de condiciones definitivo, punto 5.2.1 que trata de la Experiencia, estipuló claramente que el proponente debía acreditar la experiencia con mínimo dos (2) contratos de OBJETO SIMILAR, que se hayan celebrado con entidades públicas o de economía mixta y ejecutados en un 100 % entre el 1 de Enero de 2007 hasta la fecha de cierre del proceso. Así mismo que la sumatoria de las certificaciones sea igual o superior al presupuesto oficial establecido en el proceso y que los certificados debían contener el nombre o razón social del contratante, nombre o razón social del contratista, fecha de iniciación de terminación del contrato o plazo del contrato, objeto del contrato, valor del contrato y estar debidamente firmado.
9. Según el convocante estos presupuestos no fueron tenidos en cuenta por la Entidad, puesto que el proponente Estructuras Plasticas Maderplast S.A. no solo aportó los documentos unos minutos antes de la audiencia, sino que también entrego 3 certificados en donde dos de ellos no cumplía con los parámetros establecidos en el pliego de condiciones.
10. Uno de los certificados aportados era expedido por la Subdirectora Administrativa y Financiera de Parques Nacionales Naturales de Colombia, certificado que no cumplió con ninguno de los requisitos determinado en el pliego por lo que no fue tenido en cuenta para el proceso de selección.
11. Otro certificado fue el Acta de Terminación del Contrato suscrito entre Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá y Estructuras Plásticas Maderplast S.A., documento firmado por el interventor la señora Diana Patricia Tavera Moreno, en el cual claramente se ve reflejado el objeto del respectivo contrato, el cual era el "Suministro de tapas convencionales y cilíndricas para las redes de alcantarillado de las cinco zonas de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá".
12. Para el convocante el Objeto de ese contrato evidentemente no es igual y mucho menos semejante al objeto del contrato del proceso de subasta No. DTAO-SASIP-No.02de 2014, pues de lo anterior y una clara comprensión del objeto, no se puede determinar o suponer si las tapas de las redes de alcantarillado debían ser de material plástico. Por lo que anterior el convocante no entiende, cuáles fueron las bases jurídicas de la entidad al admitir el respectivo certificado, y determinar que el proponente Estructuras Plasticas Maderplast había subsanado los documentos faltantes para ser habilitado.
13. La entidad conforme al Acta No. 178 del 23 de Octubre de 2014, habilitó al proponente Estructuras Plasticas Maderplast S.A. para participar en el proceso de subasta, puesto que consideró que el proponente subsanó y cumplió con los requisitos habilitantes solicitados dentro del pliego de condiciones.
14. Una vez se habilitó al proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A., se dio inicio a la audiencia de subasta, Beifa ofertó por un valor de SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS (\$63.182.880) MTCE, mientras que Estructuras Plásticas Maderplast ofertó por un valor CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL PESOS (\$54.468.000) MTCE, valor que según el convocante no debió ser tenido en cuenta ya que el oferente Maderplast S.A. no debió ser habilitado por no cumplir con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.
15. La entidad entregó a los proponentes el formulario para realizar lances, y en la primera ronda Estructuras Plasticas Maderplast S.A. propuso una oferta de CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$53.000.000), pero el representante del establecimiento de

comercio Beifa, suscribió que no haría lance de mejora. De esta manera se dio por terminada la subasta.

16. El 24 de Octubre de 2014, el representante legal del establecimiento de comercio Beifa radicó ante la entidad recurso de reposición contra el acta de audiencia pública de subasta del proceso de selección No. DTAO-SASIP-No.02 de 2014, con el propósito que la entidad corrigiera o revocara el acta No. 178, puesto que en la audiencia se habilitó al proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A. con base en unos documentos o certificados que no cumplieran con los requerimientos establecidos en el pliego de condiciones.

Para el convocante los certificados aportados por el proponente y sobre todo el acta de terminación del contrato Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá, no cumple con el hecho del que el objeto sea similar al objeto del proceso de selección, como tampoco se puede determinar que las tapas convencionales objeto del contrato de Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá sean de material de plástico.

17. La entidad mediante oficio del 29 de Octubre de 2014 dio respuesta a la solicitud radicada por el representante legal de Beifa, donde manifestó en primera medida que se daría trámite de observación más no de recurso de reposición.

En cuanto al caso en concreto, la entidad sostuvo que si bien es cierto que el proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A. presentó el día de la audiencia 3 certificados con el fin de subsanar el requisito habilitante de la experiencia; el certificado expedido por Parques Nacionales Naturales de Colombia no fue tenido en cuenta, dado que la fecha de inicio como fecha de terminación del contrato era anterior a la fecha establecida en el pliego de condiciones.

Ahora bien, la entidad encontró procedente el acta de terminación con la empresa Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá, puesto que de acuerdo con el Consejo de Estado el acta de liquidación es una operación administrativa, en la cual se debe identificar el número del contrato, las partes, los sucesores, el objeto y el alcance, como también el precio, el pago, amortización o modificación y oportunidades de pago, entre otros aspectos importantes.

De lo anterior, la entidad no encontró procedente la observación que realizó la compañía Beifa, en cuanto a que el objeto dado se refiere a tapas tipo convencional plásticas, puesto que en los pliegos definitivos quedó determinado acreditar experiencia en mínimo dos contratos de objeto similar, sin que lo anterior implicara que necesariamente debían ser con postes plásticos, sino objetos desarrollados con material plástico.

18. Mediante Auto No. 059 del 30 de Octubre de 2014, se adjudicó el proceso de selección de subasta inversa presencial No. DTAO-SASIP- No.02 de 2014 al proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A., por el valor de CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS(\$53.000.000);

19. Considera el convocante que logro demostrar que el acta de adjudicación No. 059 es contraria a la ley y al pliego de condiciones por lo que es necesario que el acto de adjudicación sea decretado nulo.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;

LEY 1150 DE 2007

ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en

consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación...

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos.

(...)

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

(...)

PARÁGRAFO 1o. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

(...)

ARTÍCULO 6o. DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS PROPONENTES. <Artículo modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación.

6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Corresponderá a los

103

proponentes inscribirse en el registro de conformidad con los documentos aportados. Las cámaras de comercio harán la verificación documental de la información presentada por los interesados al momento de inscribirse en el registro.

El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa.

(...)

La información contenida en el registro es pública y su consulta será gratuita.

SOBRE LA SUBSANABILIDAD DE REQUISITOS Y DOCUMENTOS QUE NO OTORGAN PUNTAJE LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE- HA ESTABLECIDO QUE:

A. Requisitos y documentos subsanables

La ausencia de requisitos o la falta de documentos sobre la futura contratación que no son necesarios para comparar las ofertas no son título suficiente para su rechazo, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

En consecuencia, las Entidades Estatales pueden solicitar a los oferentes subsanar los requisitos de la oferta que no afectan la asignación de puntaje, y los oferentes pueden subsanar tales requisitos hasta el momento de la adjudicación, salvo en los procesos de selección con subasta en los cuales los oferentes deben subsanar tales requisitos antes de iniciar la subasta.

La oferta es el proyecto de negocio jurídico de carácter irrevocable formulada por una persona y comunicada a otra, y que contiene los elementos esenciales del negocio. La oferta presentada en un Proceso de Contratación debe contener la aceptación del pliego de condiciones, incluyendo los factores de evaluación que permiten establecer el orden de elegibilidad de los oferentes.

La normativa exige a los oferentes, entre otras cosas, (i) estar inscritos en el Registro Único de Proponentes –RUP– salvo excepciones expresas; y (ii) presentar junto con la oferta una garantía de seriedad del ofrecimiento. El incumplimiento de estas exigencias condiciona la validez de la oferta por lo cual el oferente debe cumplir con ellas antes de la adjudicación para que la Entidad Estatal considere su oferta en el Proceso de Contratación.

En esta circular solamente revisamos las consecuencias de no acreditar con la presentación de la oferta los requisitos a los que hacen referencia los ordinales (i) y (ii) anteriores.

(i) Inscripción en el RUP

En los Procesos de Contratación los oferentes deben acreditar que están inscritos en el RUP, incluso cuando presentan su oferta antes de que la inscripción esté en firme. Sin embargo, mientras la inscripción no esté en firme, la Entidad Estatal no puede considerar que el oferente está habilitado y evaluar su oferta.

(ii) Garantía de seriedad de la oferta

La presentación de la garantía de seriedad de la oferta puede acreditarse con posterioridad a la presentación de la oferta, y la corrección de errores contenidos en esta también puede acreditarse antes de la adjudicación.

B. Subsananabilidad de requisitos e informe de evaluación

Si en un Proceso de Contratación hay oferentes que no acreditaron con la presentación de la oferta requisitos **que no afectan la asignación de puntaje**, la Entidad Estatal en el informe de evaluación debe indicarlo y advertir que la oferta correspondiente no será evaluada hasta que el oferente acredite tales requisitos. **El oferente puede subsanar tales requisitos en cualquier momento antes de la adjudicación o de la subasta.**

Si el oferente subsana y acredita tales requisitos oportunamente, la Entidad Estatal debe actualizar el informe de evaluación y publicarlo en el SECOP incluyendo en la evaluación la oferta objeto de subsanación. **Las Entidades Estatales también deben dar a conocer el nuevo informe de evaluación en la audiencia de adjudicación si hay lugar a esta audiencia, y pueden recibir las observaciones pertinentes hasta la adjudicación.**

Con base en el principio de economía y el objetivo de eficiencia del sistema de compras y contratación pública, la Entidad Estatal debe decidir si es necesario otorgar un término para la presentación de observaciones sobre el nuevo de informe de evaluación¹.

SOBRE LA SUBSANABILIDAD DE REQUISITOS Y DOCUMENTOS QUE NO OTORGAN PUNTAJE EL CONSEJO DE ESTADO HA ESTABLECIDO QUE:

Durante muchos años estas tres disposiciones apoyaron en la administración la toma de las decisiones de cada evaluación de ofertas en cada proceso de selección; no obstante, frente a la ambigüedad parcial que pese a todo subsistió, pues algunas entidades aún calificaron ciertos requisitos insustanciales como “necesarios para la comparación de las ofertas” –por tanto, rechazaron propuestas porque, por ejemplo, no estaban ordenados los documentos o no estaban numeradas las hojas, como lo exigía el pliego de condiciones -, la Ley 1150 de 2007 –catorce años después- reasumió el tema, para aclararlo más, darle el orden “definitivo” y también algo de previsibilidad, **en todo caso con la intención de conservar y profundizar la solución anti-formalista que introdujo la Ley 80, es decir, para asegurar más y mejor la solución sustancialista a los problemas de incompletitud de las ofertas.** La nueva norma dispuso, en el art. 5, parágrafo 1, que:

“Art. 5. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

“Parágrafo 1°. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.” (Negritas fuera de texto)

El nuevo criterio derogó el inciso segundo del art. 25.15, y lo reemplazó por esta otra disposición, que conservó, en esencia, lo que aquél decía, pero lo explicó, añadiendo un texto que lo aclara,

¹ Circular Externa No. 13 de 13 de junio de 2014.

104

para garantizar que su entendimiento fuera generalizado y uniforme. **Por esto declaró que los requisitos o documentos no necesarios para la comparación de las propuestas son: "todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación..."**.

En adelante, el criterio de diferenciación entre los requisitos subsanables y no subsanables de una oferta incompleta dejó de ser, en abstracto, "aquello que sea o no necesario para la comparación de las ofertas"; y pasó a ser todavía parte de eso, pero bajo un entendimiento más concreto, menos abstracto o indeterminado: ahora son subsanables "... todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje", los que "... podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación."

Como es apenas comprensible, a partir de la Ley 1150 de 2007 el legislador redujo sustancialmente la discrecionalidad y la libertad de comprensión que tuvo la administración en vigencia del art. 25.15 de la Ley 80, para establecer qué o cuáles exigencias eran necesarias para comparar las ofertas. Con la Ley 1150 **esos requisitos corresponden a los que "asignan puntaje", de allí que si en un proceso de contratación un requisito no se evalúa con puntos, sus deficiencias son subsanables, es decir, el defecto, el error o incompletitud se puede corregir -debe corregirse-, solicitando al oferente que aporte lo que falta para que su propuesta se evalúe en igualdad de condiciones con las demás.**

A partir de esta norma resulta sencillo concluir, por ejemplo: que la falta de certificado de existencia y representación legal, de RUP, de firma de la oferta, de un certificado de experiencia, la copia de la oferta, la ausencia y errores en la garantía de seriedad, de autorización al representante legal por parte de la junta directiva, etc., son requisitos subsanables, porque no otorgan puntaje en la evaluación. En cambio, si el defecto o la ausencia es de un requisito o documento que acredita un aspecto que otorga puntos, por ejemplo la falta de precio de un ítem, la omisión del plazo de ejecución -si se evalúa-, etc., no son subsanables porque otorgan puntaje. Si se permitiera enmendar lo que asigna puntaje sería fácil para el proponente defraudar a los demás participantes en la licitación, ofreciendo un dato irrisorio, porque para ese instante conoce los valores ofrecidos por sus competidores. En tal evento, es seguro que obtendría el máximo puntaje en el ítem o aspecto omitido, y es bastante probable que ganaría la licitación.

(...)

Finalmente, el anterior decreto fue derogado por el Decreto reglamentario 1510 de 2013, que a diferencia de los anteriores no reprodujo la norma que se viene citando. **Esto significa que en adelante las entidades y los oferentes aplican directamente la regla que contempla el art. 5, párrafo, de la Ley 1150, de manera que lo subsanable o insubsanable se define a partir de una pregunta, que se le formula a cada requisito omitido o cumplido imperfectamente: ¿el defecto asigna puntaje al oferente? Si lo hace no es subsanable, si no lo hace es subsanable; en el último evento la entidad le solicitará al oferente que satisfaga la deficiencia, para poner su oferta en condiciones de ser evaluada, y no importa si se refiere a no a problemas de capacidad o a requisitos cumplidos antes o después de presentadas las ofertas, con la condición de que cuando le pidan la acreditación la satisfaga suficientemente.**

En la sentencia del 14 de abril de 2010, la Sección Tercera -exp. 36.054- expresó sobre la evaluación de las ofertas y los requisitos subsanables, en el mismo sentido que se comenta, que: "La ley señala principalmente como requisitos habilitantes la capacidad jurídica, la capacidad financiera, la experiencia y las condiciones de organización. Estos factores no se pueden evaluar con puntos, sino con el criterio admisión/rechazo. Estas exigencias, vienen a constituir así, mínimos que cualquier sujeto interesado en ser proponente debe cumplir .

"A la lógica anterior obedece el contenido del párrafo 1º del artículo 5 de la ley 1150 de 2007, el cual dispone que "la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos". **Por consiguiente, se trata de defectos subsanables, porque al no afectar su falencia la asignación de puntajes, "ellos**

pueden ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación.”

*Para bien del principio de legalidad, del derecho a acceder a los contratos estatales, del derecho a participar en las contrataciones públicas, y de los principios de economía, eficiencia y eficacia de la gestión administrativa, desaparecieron los dos criterios de insubsanabilidad que crearon los primeros tres decretos reglamentarios; en adelante regirá uno solo, el legal -como siempre debió ser-: defecto subsanable es el que no asigne puntaje al oferente, y **es corregible dentro del plazo que la entidad estatal le otorgue al oferente para enmendar el defecto observado durante la evaluación de las ofertas –usualmente indicado en los pliegos de condiciones-, sin exceder del día de la adjudicación**².*

ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO:

1. Como se puede observar, los argumentos principales en los cuales se basa la apoderada para solicitar la conciliación están enfocados en la improcedencia por parte de la entidad de aceptar, minutos antes de iniciar la audiencia de subasta, los documentos aportados por la persona beneficiada con la adjudicación pues dichos documentos certificaban la experiencia del proponente como requisito habilitante y la entidad había fijado como fecha límite para presentarlos el 15 de octubre de 2014 a las 9:00 AM.
2. Igualmente, el convocante basa su solicitud en que el Acta de Terminación del Contrato suscrito entre Acueducto Agua y Alcantarillado de Bogotá y el proponente Estructuras Plásticas Maderplast S.A, aportado por el proponente para acreditar el requisito habilitante, no cumple con los parámetros establecidos por la entidad en el pliego de condiciones, puesto que dicho documento no demuestra que el objeto contractual haya sido similar al que se pretendía contratar.
3. Con respecto al primer argumento, la apoderada del convocante cita el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, resaltando principalmente el párrafo que consagra que “*No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.*” Así mismo, la apoderada cita varias jurisprudencias enfocadas en el mismo tema donde el Consejo de Estado resalta que la frase hasta la adjudicación debe entenderse antes de la realización de la subasta.
4. En este sentido, conviene tener en cuenta lo manifestado en la circular externa No 13 de 13 de junio de 2014 emitida por LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE-, donde se establece que:

*“La ausencia de requisitos o la falta de documentos sobre la futura contratación que no son necesarios para comparar las ofertas no son título suficiente para su rechazo, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, las Entidades Estatales pueden solicitar a los oferentes subsanar los requisitos de la oferta que no afectan la asignación de puntaje, y los oferentes pueden subsanar tales requisitos hasta el momento de la adjudicación, **salvo en los procesos de selección con subasta en los cuales los oferentes deben subsanar tales requisitos antes de iniciar la subasta**”*

(...)

*Si en un Proceso de Contratación hay oferentes que no acreditaron con la presentación de la oferta requisitos que no afectan la asignación de puntaje, la Entidad Estatal en el informe de evaluación debe indicarlo y advertir que la oferta correspondiente no será evaluada hasta que el oferente acredite tales requisitos. **El oferente puede subsanar tales requisitos en cualquier momento antes de la adjudicación o de la subasta.***

² Consejo de Estado, sentencia de febrero veintiséis (26) de dos mil catorce (2014), Radicación: 13001-23-31-000-1999-00113-01 (25.804)

105 /

5. Con base en lo anterior, se encuentra que, como literalmente lo expresa el convocante en su solicitud y de las manifestaciones y documentos allegados por la DTAO, efectivamente el proponente Estructuras Plasticas Maderplast S.A allegó los documentos que acreditaban su experiencia antes de que se diera apertura a la audiencia de subasta, lo que se encuentra acorde con las normas y conceptos citados.
6. Por otro lado, argumenta la apoderada del convocante que era requisito indispensable que las actividades desarrolladas con anterioridad por los proponentes fueran iguales o similares al objeto que se pretendía contratar, esto es, la compra de postes plásticos, requisito que en su parecer no se cumplió puesto que el acta de liquidación del contrato suscrito entre Acueducto Agua y alcantarillado de Bogotá y Estructuras Plasticas Maderplast S.A no identifica por lo menos que las tapas contratadas en ese contrato eran plásticas.
7. Con respecto a dicha afirmación, fue consultada la persona que fue encargada en la dirección territorial de adelantar el proceso de contratación, abogada Leidy Herrera, quien manifestó que el proponente Estructuras Plasticas Maderplast S.A no solo aportó el acta de liquidación del contrato sino allego unos anexos, entre ellos el contrato celebrado, un documentos de legalización del mismo, unos documentos determinado datos del contrato, una lista de precios unitarios y dos facturas que fueron allegadas con la propuesta inicial, documentos donde se determina que la tapa cilíndrica convencional es plástica.

Igualmente, manifestó que se puede deducir con certeza de los documentos allegados que el objeto desarrollado por maderplast y acueducto de bogotá hace referencia a tapas plásticas, como lo describen textualmente.

Por último, expresó que no obstante lo anterior dicho análisis puede desprenderse también del objeto reportado en el RUP del referenciado oferente, pues no tiene otra actividad comercial sino aquella que se desprende de la transformación o comercialización DE MATERIAL PLÁSTICO, dando lugar así una vez más a tener certeza que se trata de material plástico y no otro.

8. Cabe destacar que todas las afirmaciones anteriores fueron soportadas con el envío de los documentos a los que hace referencia, donde efectivamente en la lista de precios unitarios y en las facturas, concerniente al contrato celebrado entre Acueducto Agua y alcantarillado de Bogotá y Estructuras Plasticas Maderplast S.A, se establece que los bienes a proveer eran en material plástico. Igualmente, el certificado del RUP y de existencia y representación establece que la empresa referenciada se dedica a, entre otros, la producción de productos plásticos.
9. Al respecto conviene traer a colación lo manifestado por el Consejo de Estado en sentencia de 26 de febrero de 2014, donde da luces sobre la necesidad de velar por la aplicación del derecho sustancial sobre el procesal en materia de requisitos habilitantes, con el fin de que se garantice que la administración tome la decisión que beneficie en mayor medida el interés general y de la entidad:

*“Durante muchos años estas tres disposiciones apoyaron en la administración la toma de las decisiones de cada evaluación de ofertas en cada proceso de selección; no obstante, frente a la ambigüedad parcial que pese a todo subsistió, pues algunas entidades aún calificaron ciertos requisitos insustanciales como “necesarios para la comparación de las ofertas” –por tanto, rechazaron propuestas porque, por ejemplo, no estaban ordenados los documentos o no estaban numeradas las hojas, como lo exigía el pliego de condiciones -, la Ley 1150 de 2007 –catorce años después- reasumió el tema, para aclararlo más, darle el orden “definitivo” y también algo de previsibilidad, **en todo caso con la intención de***

conservar y profundizar la solución anti-formalista que introdujo la Ley 80, es decir, para asegurar más y mejor la solución sustancialista a los problemas de incompletitud de las ofertas. La nueva norma dispuso, en el art. 5, parágrafo 1, que:

(...)

El nuevo criterio derogó el inciso segundo del art. 25.15, y lo reemplazó por esta otra disposición, que conservó, en esencia, lo que aquél decía, pero lo explicó, añadiendo un texto que lo aclara, para garantizar que su entendimiento fuera generalizado y uniforme. **Por esto declaró que los requisitos o documentos no necesarios para la comparación de las propuestas son: “todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación...”.**

En adelante, el criterio de diferenciación entre los requisitos subsanables y no subsanables de una oferta incompleta dejó de ser, en abstracto, “aquello que sea o no necesario para la comparación de las ofertas”; y pasó a ser todavía parte de eso, pero bajo un entendimiento más concreto, menos abstracto o indeterminado: ahora son subsanables “... todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje”, los que “... podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación.”

Como es apenas comprensible, a partir de la Ley 1150 de 2007 el legislador redujo sustancialmente la discrecionalidad y la libertad de comprensión que tuvo la administración en vigencia del art. 25.15 de la Ley 80, para establecer qué o cuáles exigencias eran necesarias para comparar las ofertas. Con la Ley 1150 esos requisitos corresponden a los que “asignan puntaje”, de allí que si en un procesos de contratación un requisito no se evalúa con puntos, sus deficiencias son subsanables, **es decir, el defecto, el error o incompletitud se puede corregir -!debe corregirse!-, solicitando al oferente que aporte lo que falta para que su propuesta se evalúe en igualdad de condiciones con las demás.**

A partir de esta norma resulta sencillo concluir, por ejemplo: que la falta de certificado de existencia y representación legal, de RUP, de firma de la oferta, de un certificado de experiencia, la copia de la oferta, la ausencia y errores en la garantía de seriedad, de autorización al representante legal por parte de la junta directiva, etc., son requisitos subsanables, porque no otorgan puntaje en la evaluación...

(...)

Finalmente, el anterior decreto fue derogado por el Decreto reglamentario 1510 de 2013, que a diferencia de los anteriores no reprodujo la norma que se viene citando. Esto significa que en adelante las entidades y los oferentes aplican directamente la regla que contempla el art. 5, parágrafo, de la Ley 1150, de manera que lo subsanable o insubsanable se define a partir de una pregunta, que se le formula a cada requisito omitido o cumplido imperfectamente: **¿el defecto asigna puntaje al oferente? Si lo hace no es subsanable, si no lo hace es subsanable; en el último evento la entidad le solicitará al oferente que satisfaga la deficiencia, para poner su oferta en condiciones de ser evaluada, y no importa si se refiere a no a problemas de capacidad o a requisitos cumplidos antes o después de presentadas las ofertas, con la condición de que cuando le pidan la acreditación la satisfaga suficientemente.**

106

(...)

*"A la lógica anterior obedece el contenido del parágrafo 1º del artículo 5 de la ley 1150 de 2007, el cual dispone que "la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos". **Por consiguiente, se trata de defectos subsanables, porque al no afectar su falencia la asignación de puntajes, "ellos pueden ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación."**³"*

10. Por último, por la complejidad del caso en cuestión y para que los miembros del comité tengan mejores elementos de juicio para adoptar una decisión, se citó a la sesión en la cual se someterá el presente caso al Doctor Rafael Moreno, Coordinador de la entidad del Grupo de Contratos, así como a la abogada Leidy Herrera quien fue la encargada de adelantar el proceso de contratación objeto del posible litigio.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN:

1. De conformidad con lo expuesto se recomienda No Conciliar con la empresa convocante, pues se considera la entidad dio cabal cumplimiento a lo consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, a las recomendaciones de LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE y a la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, en el sentido de que esta ajustado a la normativa recibir los documentos que subsanen los requisitos habilitantes hasta antes de que se inicie la audiencia de subasta como efectivamente sucedió en el presente caso.
2. Igualmente, se considera se encuentra probado que la empresa Estructuras Plásticas Maderplast S.A probó la experiencia necesaria para hacer parte del proceso, pues los documentos allegados por la misma demuestran su experticia en materia de productos plásticos.


Cordialmente,
JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado - Oficina Asesora Jurídica

³ Consejo de Estado, sentencia de febrero veintiséis (26) de dos mil catorce (2014), Radicación: 13001-23-31-000-1999-00113-01 (25.804)



Parques Nacionales Naturales de Colombia

107

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el diecisiete (17) de abril de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada ante el Procurador 167 Judicial I Administrativo, siendo convocante el señor JAIME ANDRÉS FIERRO CIFUENTES en contra de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia, audiencia que se llevará a cabo el día 23 de abril de 2015.

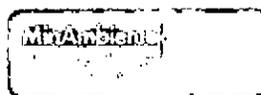
El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

1. Se considera la entidad dio cabal cumplimiento a lo consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, a las recomendaciones de LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE y a la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, en el sentido de que está ajustado a la normativa recibir los documentos que subsanen los requisitos habilitantes hasta antes de que se inicie la audiencia de subasta como efectivamente sucedió en el presente caso.
2. Igualmente, se considera se encuentra probado que la empresa Estructuras Plasticas Maderplast S.A probó la experiencia necesaria para hacer parte del proceso, pues los documentos allegados por la misma demuestran su experticia en materia de productos plásticos.
3. La Entidad actuó adecuadamente en la determinación de los documentos allegados en la subsanación, puesto que quedó demostrado que el objeto contractual del contrato allegado, efectivamente se trataba de tapas plásticas, por lo que efectivamente se trataba de un objeto similar al solicitado.
4. No se puede acceder a la petición del solicitante en razón de que se solicita la nulidad del acto de adjudicación sin contar con que el contrato en cuestión ya fue adjudicado, celebrado y terminado.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los veintidós (22) días del mes de abril de 2015.

ANDREA PINZON TORRES
Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición





**LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión ordinaria llevada a cabo el diecisiete (17) de abril de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial siendo convocante el señor Andrés Valenzuela Samboni y otros ante la Procuraduría (Reperto), en contra de Nación – Presidencia de La Republica, Empleamos, Departamento para La Prosperidad Social, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio De Ambiente Y Parques Nacionales Naturales.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PROPONER FORMULA DE ARREGLO, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en la siguiente consideración:

1. Se considera que opera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en razón de que no es función misional de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el adelantar coordinar, o ejecutar actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos, y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a responder por los hechos narrados por el convocante.
2. No existen criterios suficientes para determinar que la ocurrencia de los hechos que alega el convocante tuvieron lugar en algún Parque Nacional Natural.
3. Se determina que no hay evidencia alguna de relación contractual de esta entidad con el convocante, ni existe ninguna clase de contrato y/o convenio con el Departamento de Prosperidad Social para realizar actividades de erradicación de cultivos ilícitos.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula de ACUERDO alguna.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los diecisiete (17) días del mes de abril de 2015.


ANDREA PINZON TORES
Secretaria Técnica

Comité de Conciliación y Repetición

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 <i>109</i>
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

No Acta: 05	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 05 /06/ 15
-------------	--	--------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

Miembros del Comité:

Beatriz Niño – Jefe Oficina Asesora Jurídica
 Carolina Jarro- Subdirectora de Gestión y Manejo de AP
 Jazmín González Daza – Jefe Oficina Gestión del Riesgo

Invitados:

Juan Claudio Arenas – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica
 William Urrutia Ramírez- Abogado

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

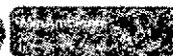
Quinta Sesión Ordinaria del Comité de Conciliación y Repetición del año 2015, en el que se estudian, evalúan y se decide sobre la procedencia de la Conciliación en los siguientes casos sometido a consideración.

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio:
No. 1
DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO
DESPACHO COMPETENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
DEMANDANTE: ALEXANDER ATENCIA Y OTROS
APODERADO: EM NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE- DISTRITO CAPITAL DE CARTAGENA Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 9 de junio de 2015

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No. Tema	Resumen
1.	Instalación: Se procede a instalar la reunión, previamente convocada de conformidad con la Resolución 0110 de 2011; acto





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

110

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

seguido otorga la palabra a la Secretaria Técnica, quien anuncia que del acta se dejara registro de audio el cual será transcrito fielmente.

La Secretaria Técnica, informa que vía e-mail institucional y en físico se efectuaron las invitaciones a la sesión a los miembros permanentes e invitados,

1. **Verificación del quórum:** llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio.
2. **Informar inasistencia, impedimento y/o recusación:** Procede a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada no estar inhabilitados.
3. **Presentación asuntos sometidos a estudio:** Previo a dar inicio al punto, se señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno. La Secretaria técnica numera los casos que se someterán a consideración y acto seguido se otorga la palabra a los abogados a cargo de cada uno de ellos, quienes proceden a exponer los expedientes en el orden establecido en la citación así:

Caso 1

Audiencia Pacto de Cumplimiento

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se ordene a las entidades demandadas diseñar, promocionar y ejecutar un plan para la prevención de desastres técnicamente previsibles en la comunidad del Islote, capacitando a la comunidad que lo habita sobre la gestión y ejecución del mismo.
2. Que se ordene a las entidades garantizar el establecimiento de una infraestructura básica y necesaria para la salubridad pública y la prestación de servicios públicos domiciliarios.
3. Que se ordene a las entidades garantizar en el menor tiempo posible el suministro de energía de manera permanente y continua a toda la comunidad de Santa Cruz del Islote.
4. Que se ordene a las entidades garantizarla la prestación efectiva de los servicios públicos de agua potable, acueducto y alcantarillado, y recolección, manejo y disposición final de residuos.
5. Que se ordene a las entidades adecuar el puesto de servicio médico en el Islote, garantizando un servicio integral, oportuno, permanente e idóneo para los habitantes de la comunidad.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

- 1- Santa Cruz del Islote es un corregimiento de Cartagena de Indias, ubicado dentro del Golfo de Morrosquillo; cuenta con una extensión aproximada de 0.01 kilómetros cuadrados y una población negra de aproximadamente 1200 personas.
- 2- La población de este islote vive en condiciones precarias de hacinamiento, pues, en algunos casos, dentro del mismo espacio habitacional conviven 2 a 3 familias. De acuerdo a los resultados de un muestreo realizado por el Sistema de Parques Naturales, existen alrededor de NOVENTA Y UN (91) viviendas.
Estas viviendas se caracterizan por ser construcciones rudimentarias, la mayoría con paredes de concreto, algunas con paredes de madera y techos de palma. Al estar el Islote rodeado por mar, se encuentra ubicada en una zona donde existe el riesgo de que ocurran desastres naturales
Del mismo modo, el Islote no cuenta con una infraestructura para controlar el aumento del nivel del mar, situación que afecta a todos los habitantes, debido al hacinamiento, el tamaño y la ubicación del Islote.
Frente a estos hechos, no ha habido la realización y la materialización de planes, estrategias, proyectos o programas en donde se haga un inventario de riesgos y se capacite a los habitantes sobre los mismos.
3. Tradicionalmente en el Islote, la población masculina suplente sus necesidades de servicio de baño a través del uso directo al mar. Por su parte, la población femenina hace uso de bacinillas, o bolsas en las viviendas, cuyos residuos son posteriormente arrojados al mar.
4. La isla no cuenta con una infraestructura idónea para la recolección y el almacenamiento de residuos sólidos. Las basuras se encuentran en lugares inadecuados causando en el ambiente un olor constante de putrefacción, causando, además, un daño al medio ambiente.
5. Adicional a lo anterior, no hay agua dulce ni potable en el Islote y la limpieza general de las personas de la comunidad se hace, en la mayoría de los casos, en el mar; igualmente, el agua que se encuentra en el Islote para el consumo y aseo, es, en su mayoría, agua de mar o agua de lluvias que se estancan o son recolectadas por la comunidad. Los pobladores tienen un sistema de recolección de agua lluvia que es canalizada por medio de unos canales metálicos (en algunos casos) instalados en los techos de las casas. Cuando llueve, el agua cae a unos tanques plásticos de donde cada familia la recoge para su consumo. Los canales están oxidados y corroídos, y los tanques de plástico están gastados y sucios.
6. Debido al estancamiento de estas aguas lluvias, a los constantes aumentos del nivel del mar y las permanentes inundaciones, los niños y adultos mayores que habitan el Islote están más expuestos a sufrir infecciones y múltiples enfermedades por la proliferación de cucarachas y bacterias.
7. Pese a los problemas anteriores, el Islote no cuenta con una infraestructura de alcantarillado, ni con una infraestructura que garantice a sus habitantes una prestación adecuada y eficiente del servicio de salud. El puesto de salud está desabastecido, sus implementos están oxidados y



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

no hay médicos ni enfermeras que estén allí permanentemente.

8. Los pobladores de la isla no cuentan con una infraestructura adecuada para atender emergencias de salud. El puesto de salud no está equipado para este tipo de sucesos y si necesitan llegar a una clínica u hospital de cualquier nivel, no hay disponibilidad de transporte que los pueda llevar.

9. El Islote, carece por completo de prestación de Servicios Públicos, ya que no cuenta con infraestructura alguna para ello.

10. En cuanto al servicio de energía eléctrica, esta es generada por una planta donada por iniciativa privada. La operación de dicha planta, es el producto de la administración que la da la gente de este lugar, para lo cual cada vivienda aporta una cuota diaria para su funcionamiento, representada en el combustible necesario para cada noche de servicio comprendido entre el horario de las 7:00pm a 12:00 a.m.

3. CONSIDERACIONES

Respecto a la naturaleza y función de la entidad, se debe indicar que para hacer frente a las alegaciones instauradas por el actor popular el Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, como una entidad del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y, **cuyo principal objetivo es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**¹.

El artículo segundo del mencionado Decreto establece las funciones que se encuentran en cabeza de la entidad, dentro de las cuales es pertinente destacar las siguientes:

- 1- Administrar y manejar **el Sistema de Parques Nacionales Naturales**
- 2- Proponer e implementar las políticas y normas **relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales**
- 3- 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**
- 4- Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y

¹ "Artículo 1. Creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Créase 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, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará 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."



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

113/

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

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.**

5- Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Así, pues, se puede establecer claramente que la competencia de Parques Nacionales Naturales De Colombia **se suscribe a las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales**, pudiendo responder solo por los actos de acción u omisión que se presenten dentro de las áreas protegidas pertenecientes al referido Sistema.

Igualmente, es claro que la entidad es una autoridad ambiental que carece de competencia funcional en materia de implementación de infraestructura para la salubridad y prestación de servicios públicos, ni para la implementación de planes para la prevención de desastres de la población

En este sentido, conviene citar el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, el cual reza al referirse a las personas contra quien debe dirigirse la acción popular:

*"ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCIÓN. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública **cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.** En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos."*

Como se ve en la norma referida, y al constatarlo con los argumentos esbozados anteriormente, se puede vislumbrar que Parques Nacionales con su actuación u omisión no ha violado el derecho o interés colectivo vulnerado, pues no está dentro de su órbita de actuación la implementación para la salubridad y prestación de servicios públicos, ni de planes para la prevención de desastres de la población, por ende no es el sujeto contra quien debe dirigirse la acción en referencia, por lo que igualmente carece de total competencia para hacer cumplir las órdenes que eventualmente se impartirían para la protección de los derechos colectivos alegados por el actor. Al respecto el Consejo de Estado ha establecido que:

*"Respecto de la legitimación por pasiva en la acción popular cabe recordar que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 se refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda. Estas no son otras que aquellas determinadas o determinables de quienes provienen las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, **con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.**"*

(...)

A juicio de la Sala estas son las entidades que, en principio, pueden considerarse



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

directamente responsables de los hechos descritos en la demanda, **no solo por las competencias que ejercen en relación con las acciones u omisiones motivo de las inconformidades del actor, sino porque las labores a su cargo resultan directas y efectivas para el restablecimiento y protección de los derechos conculcados.**¹²

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

- 1- Las pretensiones del actor están encaminadas a que se protejan los derechos colectivos al a la prevención y atención de desastres técnicamente previsibles, a la salud pública, disponibilidad y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna en Santa Cruz del Islote.
- 2- Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia funcional para poder ejecutar actuaciones tendientes a la protección de los derechos colectivos enunciados por el actor, toda vez que no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos, a raíz de que no tiene competencia alguna en materia de prestación de servicios públicos ni en materia de planes de atención de desastres.
- 3- Con base en lo anterior se recomienda no proponer formula de acuerdo alguna.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PROPONER FORMULA DE ARREGLO, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	
2. Elaboración del acta del Comité	Secretaria Técnica	

¹² Consejo de Estado, Sentencia de 30 de abril de 2009, expediente 25000-23-27-000-2005-00381-01(AP)





LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	Comite Conciliación		ENCARGADO DEL EVENTO	
			Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Area Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA	Miembro del Comité	TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/>	Presencial <input type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN:	Oficina Asesora Jurídica	FECHA:	05-Junio-2015	HORA INICIO: 5 pm. HORA FIN:

PARTICIPANTES

No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Bethz J Nino Endro	DAJ	bethz.nino@parquesnacionales		X		<i>[Signature]</i>
2	Yasmin Gonzalez	O.G.R.	yasmin.gonzalez@snh	ext 105	X		<i>[Signature]</i>
3	Carolina Jarro f	SGM	carolina.jarro@parquesnacionales	3532400	X		<i>[Signature]</i>
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



1/51

lib

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO
DESPACHO COMPETENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
DEMANDANTE: ALEXANDER ATENCIA Y OTROS
APODERADO: EM NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE- DISTRITO CAPITAL DE CARTAGENA Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 9 de junio de 2015

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. MP CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
TIPO DE ACCIÓN EN CURSO: ACCIÓN POPULAR
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA: 20 DE MARZO DE 2012
FECHA DE LOS HECHOS: N/A
CADUCIDAD: N/A
CUANTÍA: N/A

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN JUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Que se ordene a las entidades demandadas diseñar, promocionar y ejecutar un plan para la prevención de desastres técnicamente previsibles en la comunidad del Islote, capacitando a la comunidad que lo habita sobre la gestión y ejecución del mismo.
2. Que se ordene a las entidades garantizar el establecimiento de una infraestructura básica y necesaria para la salubridad pública y la prestación de servicios públicos domiciliarios.
3. Que se ordene a las entidades garantizar en el menor tiempo posible el suministro de energía de manera permanente y continua a toda la comunidad de Santa Cruz del Islote.
4. Que se ordene a las entidades garantizarla la prestación efectiva de los servicios públicos de agua potable, acueducto y alcantarillado, y recolección, manejo y disposición final de residuos.
5. Que se ordene a las entidades adecuar el puesto de servicio médico en el Islote, garantizando un servicio integral, oportuno, permanente e idóneo para los habitantes de la comunidad.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

- 1- Santa Cruz del Islote es un corregimiento de Cartagena de Indias, ubicado dentro del Golfo de Morrosquillo; cuenta con una extensión aproximada de 0.01 kilómetros cuadrados y una población negra de aproximadamente 1200 personas.
- 2- La población de este islote vive en condiciones precarias de hacinamiento, pues, en algunos casos, dentro del mismo espacio habitacional conviven 2 a 3 familias. De acuerdo a los resultados de un muestreo realizado por el Sistema de Parques Naturales, existen alrededor de NOVENTA Y UN (91) viviendas.
Estas viviendas se caracterizan por ser construcciones rudimentarias, la mayoría con paredes de concreto, algunas con paredes de madera y techos de palma. Al estar el Islote rodeado por

112

mar, se encuentra ubicada en una zona donde existe el riesgo de que ocurran desastres naturales

Del mismo modo, el Islote no cuenta con una infraestructura para controlar el aumento del nivel del mar, situación que afecta a todos los habitantes, debido al hacinamiento, el tamaño y la ubicación del Islote.

Frente a estos hechos, no ha habido la realización y la materialización de planes, estrategias, proyectos o programas en donde se haga un inventario de riesgos y se capacite a los habitantes sobre los mismos.

3. Tradicionalmente en el Islote, la población masculina suple sus necesidades de servicio de baño a través del uso directo al mar. Por su parte, la población femenina hace uso de bacinillas, o bolsas en las viviendas, cuyos residuos son posteriormente arrojados al mar.

4. La isla no cuenta con una infraestructura idónea para la recolección y el almacenamiento de residuos sólidos. Las basuras se encuentran en lugares inadecuados causando en el ambiente un olor constante de putrefacción, causando, además, un daño al medio ambiente.

5. Adicional a lo anterior, no hay agua dulce ni potable en el Islote y la limpieza general de las personas de la comunidad se hace, en la mayoría de los casos, en el mar; igualmente, el agua que se encuentra en el Islote para el consumo y aseo, es, en su mayoría, agua de mar o agua de lluvias que se estancan o son recolectadas por la comunidad. Los pobladores tienen un sistema de recolección de agua lluvia que es canalizada por medio de unos canales metálicos (en algunos casos) instalados en los techos de las casas. Cuando llueve, el agua cae a unos tanques plásticos de donde cada familia la recoge para su consumo. Los canales están oxidados y corroídos, y los tanques de plástico están gastados y sucios.

6. Debido al estancamiento de estas aguas lluvias, a los constantes aumentos del nivel del mar y las permanentes inundaciones, los niños y adultos mayores que habitan el Islote están más expuestos a sufrir infecciones y múltiples enfermedades por la proliferación de cucarachas y bacterias.

7. Pese a los problemas anteriores, el Islote no cuenta con una infraestructura de alcantarillado, ni con una infraestructura que garantice a sus habitantes una prestación adecuada y eficiente del servicio de salud. El puesto de salud está desabastecido, sus implementos están oxidados y no hay médicos ni enfermeras que estén allí permanentemente.

8. Los pobladores de la isla no cuentan con una infraestructura adecuada para atender emergencias de salud. El puesto de salud no está equipado para este tipo de sucesos y si necesitan llegar a una clínica u hospital de cualquier nivel, no hay disponibilidad de transporte que los pueda llevar.

9. El Islote, carece por completo de prestación de Servicios Públicos, ya que no cuenta con infraestructura alguna para ello.

10. En cuanto al servicio de energía eléctrica, esta es generada por una planta donada por iniciativa privada. La operación de dicha planta, es el producto de la administración que la da la gente de este lugar, para lo cual cada vivienda aporta una cuota diaria para su funcionamiento, representada en el combustible necesario para cada noche de servicio comprendido entre el horario de las 7:00pm a 12:00 a.m.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En el escrito de contestación de la demanda se argumentó el hecho de que Parques Nacionales Naturales de Colombia no ha vulnerado los derechos colectivos alegados por la actora, en razón de que la entidad carece de total competencia ya que Santa Cruz del Islote esta por fuera de los límites del Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo.

1183

Igualmente, se indicó cuáles son las competencias otorgadas a la entidad mediante el decreto 3572 de 2011, las cuales principalmente se basan en la administración y manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales. Así mismo, se mencionaron cuáles son las áreas que conforman el sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de indicar y delimitar el ámbito y la esfera de actuación de esta entidad.

Con base en lo anterior, se le recordó al despacho que teniendo en cuenta que Parques Nacionales Naturales de Colombia no ha sido la autoridad vulneradora de los derechos colectivos mal puede dirigirse la acción en su contra, pues claramente existe una falta de legitimación por pasiva al no tener la competencia funcional para ejecutar las órdenes de protección del derecho colectivo concerniente a la implementación de infraestructura para la salubridad y prestación de servicios públicos, ni a la implementación de planes para la prevención de desastres de la población “.

4. CONSIDERACIONES

Respecto a la naturaleza y función de la entidad, se debe indicar que para hacer frente a las alegaciones instauradas por el actor popular el Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, como una entidad del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y, cuyo principal objetivo es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹.

El artículo segundo del mencionado Decreto establece las funciones que se encuentran en cabeza de la entidad, dentro de las cuales es pertinente destacar las siguientes:

- 1- Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales
- 2- Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales
- 3- 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
- 4- 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.
- 5- Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Así, pues, se puede establecer claramente que la competencia de Parques Nacionales Naturales De Colombia se suscribe a las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales, pudiendo responder solo por los actos de acción u omisión que se presenten dentro de las áreas protegidas pertenecientes al referido Sistema.

Igualmente, es claro que la entidad es una autoridad ambiental que carece de competencia funcional en materia de implementación de infraestructura para la salubridad y prestación de servicios públicos, ni para la implementación de planes para la prevención de desastres de la población

En este sentido, conviene citar el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, el cual reza al referirse a las

¹ "Artículo 1. Creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Créase 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, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará 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."

119

personas contra quien debe dirigirse la acción popular:

"ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCIÓN. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos."

Como se ve en la norma referida, y al constatarlo con los argumentos esbozados anteriormente, se puede vislumbrar que Parques Nacionales con su actuación u omisión no ha violado el derecho o interés colectivo vulnerado, pues no está dentro de su órbita de actuación la implementación para la salubridad y prestación de servicios públicos, ni de planes para la prevención de desastres de la población, por ende no es el sujeto contra quien debe dirigirse la acción en referencia, por lo que igualmente carece de total competencia para hacer cumplir las órdenes que eventualmente se impartirían para la protección de los derechos colectivos alegados por el actor. Al respecto el Consejo de Estado ha establecido que:

"Respecto de la legitimación por pasiva en la acción popular cabe recordar que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 se refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda. Estas no son otras que aquellas determinadas o determinables de quienes provienen las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.

(...)

*A juicio de la Sala estas son las entidades que, en principio, pueden considerarse directamente responsables de los hechos descritos en la demanda, no solo por las competencias que ejercen en relación con las acciones u omisiones motivo de las inconformidades del actor, sino porque las labores a su cargo resultan directas y efectivas para el restablecimiento y protección de los derechos conculcados.*¹²

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

- 1- Las pretensiones del actor están encaminadas a que se protejan los derechos colectivos al a la prevención y atención de desastres técnicamente previsibles, a la salud pública, disponibilidad y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna en Santa Cruz del Islote.
- 2- Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia funcional para poder ejecutar actuaciones tendientes a la protección de los derechos colectivos enunciados por el actor, toda vez que no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos, a raíz de que no tiene competencia alguna en materia de prestación de servicios públicos ni en materia de planes de atención de desastres.
- 3- Con base en lo anterior se recomienda no proponer formula de acuerdo alguna.

Cordialmente,



JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado Oficina Asesora Jurídica

¹² Consejo de Estado, Sentencia de 30 de abril de 2009, expediente 25000-23-27-000-2005-00381-01(AP)



Parques Nacionales Naturales de Colombia

120

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el cinco (05) de junio de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación judicial en el marco de la Acción Popular en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, adelantada por Alexander Atencia y otros en contra de la Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Distrito Capital de Cartagena, Parques Nacionales Naturales de Colombia y otros, audiencia que se llevará a cabo el día 09 de junio de 2015.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

- 1- Las pretensiones del actor están encaminadas a que se protejan los derechos colectivos al a la prevención y atención de desastres técnicamente previsibles, a la salud pública, disponibilidad y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna en Santa Cruz del Islote.
- 2- Parques Nacionales Naturales de Colombia carece de competencia funcional para poder ejecutar actuaciones tendientes a la protección de los derechos colectivos enunciados por el actor, toda vez que no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos, a raíz de que no tiene competencia alguna en materia de prestación de servicios públicos ni en materia de planes de atención de desastres.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los cinco (5) días del mes de junio de 2015.


ANDREA PINZON TORRES

Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 1201
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

No Acta: 06-2015	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 27- Julio - 2015
------------------	--	--------------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

Miembros del Comité:

Yasmin Gonzalez - Jefe Oficina de Atención de riesgos
 Beatriz Josefina Niño Endara – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
 Andrea Nayibe Pinzon Torres – Asesora Oficina Asesora Jurídica

Invitados:

Angelo Stovanovich R. – Coordinador Grupo de Control Interno
 Willian Giovanni Urrutia – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

Realizar la Sexta Sesión Ordinaria del Comité de Conciliación y Repetición del año 2015, con el fin de estudiar, evaluar y decidir sobre la procedencia de la Conciliación en los siguientes casos sometidos a consideración.

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio
<p>No. 01-2015 DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL DESPACHO COMPETENTE: PROCURADOR 39 JUDICIAL PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS CONVOCANTE: OSCAR RAUL SANDOVAL APODERADO: FREDDY WILLIAN SANDOVAL ZUÑIGA CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. FECHA DE LA AUDIENCIA: 29 DE JULIO DE 2015</p>
4. Varios

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No.	Resumen
-----	---------



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

122

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

No. Tema	Resumen
1.	<p>Instalación: Se procede a instalar la reunión, previamente convocada de conformidad con la Resolución 0110 de 2011; acto seguido La Secretaria Técnica, informa que vía e-mail institucional y en físico se efectuaron las invitaciones a la sesión a los miembros permanentes e invitados,</p> <p>Verificación del quórum: llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio, la Dra Carolina Jarro y la Dra Nubia Wilches, no pueden asistir al comité.</p>
2.	<p>Informar inasistencia, impedimento y/o recusación: Procede a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada no estar inhabilitados</p>
3.	<p>Presentación asuntos sometidos a estudio: Previo a dar inicio al punto, se señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno. La Secretaria técnica indica el caso que se someterán a consideración y acto seguido se otorga la palabra al abogados a cargo, quienes proceden a exponer :</p> <p>Caso No. 01-25-07-2015</p> <p>Conciliación Prejudicial –</p> <p>ANTECEDENTES: OSCAR RAUL SANDOVAL</p> <p>PRETENSIONES DE LA DEMANDA</p> <p>1.- Que se cancele al convocante los dineros peticionados a PNN, y negados mediante acto ficto, derivado del silencio administrativo proferido por la directora de esta entidad, al desconocer los perjuicios materiales surgidos como consecuencia del contrato realidad existente entre el convocante y Parques Nacionales Naturales de Colombia, consistentes en ajustes de salarios, salarios no pagados, prestaciones sociales ordinarias y prestaciones sociales compartidas, equivalentes a las mismas sumas que devengan los profesionales de planta que realizan labores profesionales dentro del mismo nivel profesional</p> <p>RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS</p> <p>1. El señor Oscar Raúl Sandoval Zúñiga se vinculó contractualmente a Parques Nacionales desde el 2 de marzo de 1999 y desde entonces ha tenido contratos sucesivos con la entidad hasta el 30 de diciembre de 2010. Que la cadena de contratos suscritos desdibuja la esencia de temporalidad y espacialidad que rigen los contratos de prestación de servicios.</p> <p>2. Que durante todo el tiempo que estuvo vinculado a la Entidad nunca obtuvo los beneficios legales que le corresponden a los funcionarios públicos, como lo es que se le vinculara al sistema de seguridad social en</p>



Ministerio del Medio Ambiente

PROSPERIDAD PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

12/

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

pensiones.

3. Que los contratos de prestación de servicios y ordenes de trabajo, que suscribió el contratante con PNN, se cumplieron a satisfacción, tal como se demuestra en las diferentes actas de entrega y certificaciones laborales suscritas por el Director Regional y otros supervisores que supervisaron sus contratos desde el 2 de marzo de 199 hasta el 30 de diciembre de 2010.

4. Que el 6 de diciembre de 2013 fue dirigida petición formal a la doctora Julia Miranda Londoño, Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia, solicitando el pago de derechos y prestaciones sociales, por haber laborado ininterrumpidamente, desde el 2 de marzo de 1999 hasta el 30 de diciembre de 2010, en esta entidad. Que dicha comunicación fue recibida el 11 de diciembre de 2013, tal como se registra en la copia de la petición que aporta, y el comprobante de entrega de la empresa de mensajería MS Mensajería Confidencial S.A., con guía No 0070102005842.

5. Que en dicha petición se solicitaba el reconocimiento del tiempo laborado a través de los contratos de prestación de servicios para efectos de la pensión de jubilación y las primas y demás emolumentos que por concepto de convención colectiva se hayan reconocido a los empleados públicos de la Entidad, pero al no ser contestada la petición enmarcada en el numeral anterior, por Parques Nacionales Naturales de Colombia, está derivó en silencio administrativo negativo, significando la negación de la petición efectuada.

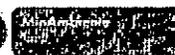
El abogado de defensa judicial expone el término de caducidad es el establecido en el literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es cuatro meses a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Teniendo en cuenta que el convocante alega haber radicado petición con fecha 6 de diciembre de 2013, la cual nunca tuvo contestación por parte de PNN, lo que él considera que derivó en silencio administrativo negativo (acto ficto), significando la negación de la petición efectuada. La caducidad de la acción en este caso no opera ya que de conformidad con el principio de transparencia de la administración y conforme a lo establecido por el Consejo de Estado, los actos fictos no tienen término de caducidad

De lo anterior se concluye que dicha petición nunca llegó a Bogotá,

ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El artículo 23 del CST dispone que para que exista contrato de trabajo se requiere la presencia de estos tres elementos, a saber:

a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por si mismo;



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Handwritten initials

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato;

c. Un salario como retribución del servicio.

El abogado de defensa judicial destaca que por la naturaleza del trabajo se debe relaizar por la misma persona , teniendo en cuenta que para la prestación del servicios requiere ejecución del mismo como un esfuerzo físico e intelectual de las actividades en el lugar donde se encontraban los cocumentos

De la lectura de los objetos contractuales de los contratos de prestación de servicios suscritos por el señor Oscar Raúl Sandoval Zúñiga tenemos que las actividades y productos requeridos para la correcta ejecución de los mismos, era necesaria la presencia del convocante en la sede de la antigua Regional Sur Andina de Parques Nacionales de Popayán y el contacto directo con los documentos relacionados con la labor de prestar apoyo en la elaboración de informes requeridos a la DTSA por parte de la Subdirección Administrativa y la Coordinación Financiera de la U.A.ES.P.N.N.

El Dr Angelo Stoyanovich interviene manifestando que siempre se va a tener que concurrir en los espacios en donde se desarrolla la gestión , Parques nacionales siempre suministra el computador como uniformes

Con respecto a la continuada, respecto a la subordinación el contratista siempre va tener quien coordine las actividades de la ejecución de su contrato, el empleador siempre se encontrara facultado para definir el modo, tiempo y cantidad de la ejecución

Lo anterior no quiere significar que el convocante tuviera que acatar un horario específico para el desarrollo de sus actividades. Como se puede observar del texto mismo de cada uno de los contratos de prestación de servicios, en ninguno de sus apartes se estipuló el cumplimiento de una jornada dentro de la cual se desarrollarían las actividades, puesto que como se indicó, para el cumplimiento del objeto contractual era necesario cumplir con las actividades acordadas y la entrega de los productos solicitados, los cuales, solo podían ser satisfechos mediante el esfuerzo físico e intelectual del solicitante y realizando las tareas dentro de la sede de la Subdirección Administrativa y Financiera o en el lugar y tiempo en que hubieren sido requeridos. Lo anterior no quiere decir que se configure subordinación alguna entre la Entidad contratante y el contratista, puesto que la dirección de determinadas actividades no puede significar de ninguna manera dependencia.

Finalmente respecto al salario se debe distinguir entre salario y honorarios En los contratos de prestación de servicios que suscriben las Entidades del Estado se estipula que se le pagará al contratista determinada suma de dinero de forma mensual y durante el plazo de ejecución del contrato y previa certificación del cumplimiento de las obligaciones expedida por el supervisor del contrato.



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

Del análisis del caso desprende que no existe material probatorio para configurar los tres elementos de la relación laboral consagrada en el Código Sustantivo de Trabajo

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

De todo lo anteriormente expuesto tenemos que en un eventual proceso judicial que se instaure con fundamento en los hechos expuestos en la solicitud de conciliación, se deberá probar suficientemente la configuración de los elementos del contrato de trabajo en los términos establecidos en el artículo 23 del CST. Si bien existen precedentes en los cuales se ha reconocido la existencia de una relación legal y reglamentaria por la suscripción sucesiva de contratos de prestación de servicios, existen al igual precedentes en los cuales se ha reconocido que efectivamente lo que existe es una relación contractual

DECISIÓN

Unánimemente deciden los miembros del Comité, acoger la recomendación del abogado de defensa judicial y en consecuencia, no conciliar con el señor OSCAR RAUL SANDOVAL, toda vez que existe material probatoria para probar que se configuraron los tres elementos de la relación laboral previstas en el artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo

5. VARIOS

Los miembros del comité consideran que es importante generar desde la Dirección General una instrucción clara para evitar que se configure una relación laboral en los contratos de prestación de servicios, el Dr Angelo que a se debe socializar tal política, pero que esta sea más dinámica, que se bien se ajustó se debe dinamizara pesar que se realizó la capacitación

La Secretaria del Comité manifiesta que se tendrá en cuenta la sugerencia

La secretaria del Comité realiza las siguientes solicitudes:

Primera: Teniendo en cuenta que la Dra Mónica Rodríguez se encuentra laborando en la Dirección Territorial Andes Nororientales, se recomienda que sea reemplazada por la asesora de la Subdirección Administrativa y Financiera Silvia Patricia Tamayo, los miembros del comité lo aprueban, para lo cual ladra Pinzón realizará la respectiva comunicación.

Otra solicitud de la Dra Beatriz Niño, solicita para presentar la contestación de la demanda CASO CIRUELOS, teniendo en cuenta que la cuantía es muy alta, considera pertinente se someta a consideración con la participación de la agencia de Defensa Jurídica del estado, por tal motivo se le informara tal decisión al



PROSPERIDAD
PARA TODOS

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 126
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

	<p>apoderado y también la Dra Niño considera que se debe contar con la mayoría de los integrantes del comité.</p> <p>Finalmente el Dr Angelo Stoyanovich frente al aplicativo E –Kogui , considera que es más complejo que LITIGOB, las certificaciones incluían todos los elementos, la Agencia manifiesta que ya está lista pero no es cierto, en el proceso se ajustan y se desajusta como es el caso del abogado Orlado Sepúlveda todavía sigue el tema es a 30 julio se entrega certificación, no se ha podido acceder al sistema porque no tiene clave lo quiero que significa que la migración no ha sido terminado por eso es importante que se tengan reparados los soportes de lo que le ha requerido que se han dicho para que los pueda aportar</p>
--	---

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	28 julio 2015

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

Actividad	Responsable del Seguimiento	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1.			
2.			

ASISTENCIA Y APROBACIÓN DEL ACTA

NOMBRE Y APELLIDO	ÁREA –DEPENDENCIA-ENTIDAD	FIRMA
Beatriz Josefina Niño Endara	Jefe Oficina Asesora Jurídica	
Yasmin González Daza	Jefe de Oficina Gestión del Riesgo	
Angelo Stovanovich R	Coordinador Grupo de Control Interno	
Andrea Nayibe Pinzón Torres	Asesora Oficina Asesora Jurídica	
William Giovanni Urutia	Abogado Oficina Asesora Jurídica	

DOCUMENTOS ANEXOS AL ACTA: FICHAS DE CONCILIACIÓN

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05 127
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

OSCAR RAUL SANDOVAL

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

MANUEL SILVA ORTIZ



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
POR EQUIDAD Y SEGURIDAD
MINAMBIENTE

LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	Sesión del Mes de Julio de 2015 - Comité Concaliacum.		ENCARGADO DEL EVENTO	
			Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA		TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/>	Presencial <input type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN:	Sala Autos - Direccion bnf	FECHA:	27 Julio	HORA INICIO: 10: HORA FIN:

PARTICIPANTES

No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Josmin Emilce González	O.G.R.	josmingonzalez@parquesn.	Ext 505	X		Josmin
2	Angelo Stojanovich	G.C.I.	angelo.stojanovich@parquesn.	Ext 308	X		Angelo
3	Beatriz L. Nino Encina	OAJ	beatriz.nino@parquesn.	Ext 553	X		Beatriz
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



128

139

SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURIA JUDICIAL 39 PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS POPAYAN – CAUCA.
CONVOCANTE: OSCAR RAÚL SANDOVAL ZUÑIGA
APODERADO: FREDY WILLIAM SANDOVAL ZUÑIGA
CONVOCADO: NACION – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: WILLIAM URRUTIA RAMIREZ

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: PROCURADOR JUDICIAL PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INCIAR: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 29 DE MAYO DE 2015
FECHA DE LOS HECHOS: 26 DE AGOSTO DE 2010

CADUCIDAD: El término de caducidad será el establecido en el literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es cuatro meses a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Teniendo en cuenta que el convocante alega haber radicado petición con fecha 6 de diciembre de 2013, la cual nunca tuvo contestación por parte de PNN, lo que él considera que derivó en silencio administrativo negativo (acto ficto), significando la negación de la petición efectuada. La caducidad de la acción en este caso no opera ya que de conformidad con el principio de transparencia de la administración y conforme a lo establecido por el Consejo de Estado, los actos fictos no tienen término de caducidad.

CUANTÍA:	\$227.564.174.00
-----------------	------------------

1. HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1. El señor Oscar Raúl Sandoval Zúñiga se vinculó contractualmente a Parques Nacionales desde el 2 de marzo de 1999 y desde entonces ha tenido contratos sucesivos con la entidad hasta el 30 de diciembre de 2010. Que la cadena de contratos suscritos desdibuja la esencia de temporalidad y espacialidad que rigen los contratos de prestación de servicios.

2. Que durante todo el tiempo que estuvo vinculado a la Entidad nunca obtuvo los beneficios legales que le corresponden a los funcionarios públicos, como lo es que se le vinculara al sistema de seguridad social en pensiones.

3. Que los contratos de prestación de servicios y ordenes de trabajo, que suscribió el contratante con PNN, se cumplieron a satisfacción, tal como se demuestra en las diferentes actas de entrega y certificaciones laborales suscritas por el Director Regional y otros supervisores que supervisaron sus contratos desde el 2 de marzo de 199 hasta el 30 de diciembre de 2010.

4. Que el 6 de diciembre de 2013 fue dirigida petición formal a la doctora Julia Miranda Londoño, Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia, solicitando el pago de derechos y prestaciones sociales, por haber laborado ininterrumpidamente, desde el 2 de marzo de 1999 hasta el 30 de diciembre de 2010, en esta entidad. Que dicha comunicación fue recibida el 11 de diciembre de 2013, tal como se registra en la copia de la petición que aporta, y el comprobante de entrega de la empresa de mensajería MS Mensajería Confidencial S.A., con guía No 0070102005842.

5. Que en dicha petición se solicitaba el reconocimiento del tiempo laborado a través de los contratos de prestación de servicios para efectos de la pensión de jubilación y las primas y demás emolumentos que por concepto de convención colectiva se hayan reconocido a los empleados públicos de la Entidad, pero al no ser contestada la petición enmarcada en el numeral anterior, por Parques Nacionales Naturales de Colombia, está derivó en silencio administrativo negativo, significando la negación de la petición efectuada.

2. PRETENSIONES DE LA SOLICITUD

1. Que se cancele al convocante los dineros peticionados a PNN, y negados mediante acto ficto, derivado del silencio administrativo proferido por la directora de esta entidad, al desconocer los perjuicios materiales surgidos como consecuencia del contrato realidad existente entre el convocante y Parques Nacionales Naturales de Colombia, consistentes en ajustes de salarios, salarios no pagados, prestaciones sociales ordinarias y prestaciones sociales compartidas, equivalentes a las mismas sumas que devengan los profesionales de planta que realizan labores profesionales dentro del mismo nivel profesional, correspondiente a la suma de DOSCIENTOS VEINTISIETE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$227.564.174), discriminados así:

- Prima legal por servicios - Prima de vacaciones.....	\$41.112.500.00
- Vacaciones por loa años 2009 y 2010	\$ 8.050.000.00
- Prima de navidad	\$ 8.050.000.00
- Cesantías	\$41.112.500.00
- Intereses sobre las cesantías	\$4.112.500.00
- Sistema de seguridad social integrado correspondiente al empleador (Aportes a salud y pensión)	\$80.808.000.00
- Salarios no pagados	\$56.878.508.00

2. Las sumas que sean reconocidas al convocante, devengaran intereses comerciales, durante el tiempo siguiente a la decisión que homologue la intención de ser cancelados, y moratorios al vencimiento de dicho término.

Lo anterior con fundamento y respaldo de la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado, plasmada en las sentencias de la Corte Constitucional del 19 de marzo de 1997 C157, y así sucesivamente hasta llegar a las sentencia del 15 de junio de 2006, Expediente Número 3130-04.

130

3. NORMAS QUE SE CONSIDERAN VIOLADAS POR EL CONVOCANTE

Considera que con los contratos de prestación de servicios se disfrazó una verdadera relación legal y reglamentaria con lo cual se evadió las obligaciones propias del patrono.

Considera que se vulneraron los artículos 4, 5, 27,50 y 60 de la Ley 80 de 1993. Ley 1395 de 2010, último inciso del artículo 2° del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1° del Decreto Ley 3074 de 1968, en los Decretos 3135 de 1968, 1984, de 1969, 1042 de 1978, 1045 de 1978, Ley 244 de 1995. Artículo 53 de la Constitución Política.

4. CONSIDERACIONES

El artículo 23 del CST dispone que para que exista contrato de trabajo se requiere la presencia de estos tres elementos, a saber:

- a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
- b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato;
- c. Un salario como retribución del servicio.

Sobre la existencia de estos elementos en un contrato de prestación de servicios mediante el cual se pretenda disfrazar una relación laboral, el Consejo de Estado en sentencia de 15 de junio de 2011, señaló:

"CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS – Regulación legal / RELACION LABORAL – Elementos

La relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia."

De lo anterior tenemos que para que se declare la existencia de una relación legal y reglamentaria se requiere que la parte solicitante demuestre todas y cada uno de los elementos del contrato de trabajo establecidos en el artículo 23 del CST.

De la revisión de los documentos aportados por el convocante en la solicitud de conciliación no se evidencian documentos diferentes a los contratos de prestación de servicios suscritos, con los cuales se demuestre la existencia de un contrato laboral en los términos del artículo 23 aludido.

1. El elemento de la prestación personal del servicio quiere decir que el trabajador realiza una actividad por sí mismo, esto es, la ejecuta con su propio esfuerzo físico e intelectual.

De la lectura de los objetos contractuales de los contratos de prestación de servicios suscritos por el señor Oscar Raúl Sandoval Zúñiga tenemos que las actividades y productos requeridos para la correcta ejecución de los mismos, era necesaria la presencia del convocante en la sede de la antigua Regional Sur Andina de Parques Nacionales de Popayán y el contacto directo con los documentos relacionados con la labor de prestar apoyo en la elaboración de informes requeridos a la DTSA por parte de la Subdirección Administrativa y la Coordinación Financiera de la U.A.ES.P.N.N. Consistente en los informes de ejecución presupuestal y archivos planos del sistema integrado de información SIIF, con el propósito de reportar oportunamente la información financiera y presupuestal al Ministerio de Hacienda y coordinar el proceso de rendición de información requerida por la Contraloría General de la Republica de acuerdo con la Resolución 05168.

En este sentido, resulta apenas lógico que el señor Oscar Raúl Sandoval Zúñiga debiera realizar cada una de las actividades a las que se obligó mediante su propio esfuerzo personal y en el lugar donde se encontraran los documentos e información necesaria para cumplir con las mismas y así, que éstas se cumplan de la mejor manera.

Con el fin de ilustrar el concepto de la prestación personal del servicio dentro de un contrato de prestación de servicios, me permito citar un aparte de la Sentencia de dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003) del H. Consejo de Estado, que señala:

“Si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las patitas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario s de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.”¹
(Subrayas mías)

De lo anterior tenemos que resultar válido que la Entidad contrate la realización de ciertas actividades que no puedan ser desarrolladas por el personal de planta, para que éstas sean desarrolladas en un momento y lugar determinados porque es, en ese preciso instante y lugar en que se necesita su ejecución para el correcto funcionamiento de su objeto misional. No sería de ninguna manera

¹ Consejo de Estado -Sección Segunda. Sentencia de dos (2) de febrero de dos mil seis (2006). Exp. 080012331000199611550 (4250-2005) M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA

13/16

admisible que, por decirlo así, la Entidad requiera la presentación de un producto en un momento y lugar y el contratista lo realice en otro momento y lugar en el que ya no resulte oportuno.

Lo anterior no quiere significar que el convocante tuviera que acatar un horario específico para el desarrollo de sus actividades. Como se puede observar del texto mismo de cada uno de los contratos de prestación de servicios, en ninguno de sus apartes se estipuló el cumplimiento de una jornada dentro de la cual se desarrollarían las actividades, puesto que como se indicó, para el cumplimiento del objeto contractual era necesario cumplir con las actividades acordadas y la entrega de los productos solicitados, los cuales, solo podían ser satisfechos mediante el esfuerzo físico e intelectual del solicitante y realizando las tareas dentro de la sede de la Subdirección Administrativa y Financiera o en el lugar y tiempo en que hubieren sido requeridos.

Como bien lo indicó en el texto mismo de los contratos, la contratación se realizó en atención a que se excedía la capacidad organizativa y funcional de la Entidad. En este mismo sentido no se pudo desconocer que la misma ley 80 de 1993 en su numeral 2 del artículo 32 dispone que *"Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta..."*

Ante lo anterior es dable considerar que el elemento de la prestación personal del servicio no debe observarse de manera aislada como presunción de la existencia de un contrato de trabajo, toda vez que para la correcta ejecución de algunos contratos de prestación de servicios consagrados en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, como los que se suscribieron con el señor Oscar Raúl Sandoval Zúñiga, se requería el desarrollo de actividades que necesariamente debían ser cumplidas de manera personal, en determinados lugares y momentos, como en este caso en la sede de la antigua Regional Sur Andina de Parques Nacionales de Popayán.

2. Ahora bien, para que se configure el tercer requisito de la relación laboral, esto es el *"salario como retribución del servicio"* se debe discernir entre las diferencias del salario y los honorarios, por las siguientes razones.

En los contratos de prestación de servicios que suscriben las Entidades del Estado se estipula que se le pagará al contratista determinada suma de dinero de forma mensual y durante el plazo de ejecución del contrato y previa certificación del cumplimiento de las obligaciones expedida por el supervisor del contrato.

Como bien lo indica el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, son derechos y deberes de los contratistas los siguientes:

"ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.

(...)"

Considerando que es la misma legislación la que consagra el deber de reconocer una remuneración por los servicios prestados por los contratistas y que ésta a su vez, se convierte en un derecho del contratista de percibir este valor de manera íntegra y en la forma en que fue pactada, es apenas lógico que la Entidad hubiere acordado y pagado al convocante el valor de los servicios que prestó a la misma, sin que esto implique que se esté realizando una remuneración por una actividad laboral.

Por lo anterior, dentro del eventual proceso que se instaure se debe exponer suficientemente el por qué se considera que la remuneración recibida se trata de salario en los términos del artículo 127 del CST, y no una remuneración como la establecida en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993.

3. Frente al segundo de los elementos de la relación laboral, esto es la continua "*La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador*" se debe tener en cuenta que el elemento de la subordinación establecido en el literal b del numeral primero del artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo, hace referencia a que el empleador se encuentra facultado para dar órdenes al trabajador, referentes al tiempo, modo o cantidad, en el transcurso de la una actividad.

Esté requisito como un elemento constitutivo del contrato de trabajo solo se configura cuando se logra demostrar que la Entidad contratante imparte órdenes de manera continuada respecto de la labor contratada y le fija un horario de trabajo dentro del cual le requiere para el cumplimiento de las obligaciones.

Pese a lo anterior y sin llegar a considerar que se configura dicho elemento en los términos anteriormente enunciados, **no debe perderse de vista que la Entidad contratante puede, durante la ejecución del contrato coordinar algunas actividades del contratista con el fin de que las obligaciones contractuales se cumplan de la mejor manera posible y sin que ello implique la existencia de subordinación.**

En este sentido el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 que dispone:

"Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. *En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones*

137

particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. (Negrillas y subrayas mías)"

Así mismo vale tener en cuenta lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 sobre los deberes de los contratista, que reza:

"Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamiento que pudieran presentarse. (Negrillas mías)"

De la anterior normativa tenemos que si bien el contratista es autónomo en la realización de la labor contratada, esto no impide que la Entidad contratante imparta directrices para la correcta ejecución de la labor contratada.

Sobre este tema en particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado de manera reiterada se ha pronunciado en los siguientes términos:

"Ahora bien, es necesario aclarar que la relación de coordinación de actividad es entre contratante y contratista que implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación."²
(Subrayas y negrillas mías)

La misma Corporación Judicial en sentencia de seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005)³, señaló:

"El hecho que la parte actora en su labor tuviera una dedicación temporal suficiente, o que se repitan contratos de prestación de servicios con una finalidad similar, cuando no existe el empleo en la planta de personal, per-se no convierte dicha relación contractual administrativa en relación legal y reglamentaria del personal contratado, más cuando la labor encomendada no hace parte de la esencia del cometido de la entidad pública.

Se agrega que el hecho que la persona tenga un horario o unos parámetros de tiempo para su desempeño (que en ciertas actividades es necesario para cumplir el objetivo del contrato), por si solo no puede servir para que se admita que en ese evento existió o debió existir una relación legal y reglamentaria; v.gr. una persona que presta colaboración en actividades médicas, deberá hacerlo dentro del tiempo en que es necesario cumplir esa misión.

² Consejo de Estado -Sección Segunda. Sentencia de dos (2) de febrero de dos mil seis (2006). Exp. 080012331000199611550 (4250-2005) M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA

³ Consejo de Estado - Sección Segunda. Sentencia de seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005) Exp. 07001233100020020041501 (1981-05) M.P. TARCISIO CÁCERES TORO

El suministro de local u oficina donde cumplir los servicios contratados por sí solo no es elemento transformador del tipo de relación pactado.

La determinación, por la entidad contratante, de ciertas labores a realizar en virtud del contrato –en este caso de servicios generales– no conlleva la subordinación (elemento de la relación laboral contractual, no de relación la legal y reglamentaria). El contrato de prestación de servicios indudablemente que tiene un objeto; no es posible aceptar que se realice una contratación de esta naturaleza para que el contratista realice lo que quiera, cuando quiera y como quiera, sino que tiene que estar sometido a unas pautas mínimas y esenciales relacionadas con el objeto contratado; éstas últimas no desvirtúan la clase de contratación. (Subrayas y negrillas mías)

En sentencia de dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003), señaló:

“Si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las patitas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario s de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.”⁴ (Negrillas del texto subrayas mías)

En consecuencia de lo anterior, resulta claro que la Entidad contratante se encuentra facultada para coordinar el desarrollo de las actividades del contratista para que estas sean ejecutadas de conformidad con el objeto contractual y cuando éstas se necesiten. Lo anterior no quiere decir que se configure subordinación alguna entre la Entidad contratante y el contratista, puesto que la dirección de determinadas actividades no puede significar de ninguna manera dependencia.

Adicional a lo anterior no se puede desconocer que los contratos de prestación de servicios están sometidos a supervisión con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones, actividades y productos encomendados y una vez verificado lo anterior, se ordenará el pago de la remuneración mensual acordada.

La misma Procuraduría General de la Nación sobre la naturaleza de la supervisión en los contratos de prestación de servicios se refirió en los siguientes términos: “Consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal, cuando no requieren conocimientos especializados”⁵

⁴ Consejo de Estado -Sección Segunda. Sentencia de dos (2) de febrero de dos mil seis (2006). Exp. 080012331000199611550 (4250-2005) M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA

⁵ Procuraduría General de la Nación. Presentación “Seguimiento y Control de los Contratos Estatales”.

1307

Por su parte el artículo 83 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) señala cual es la finalidad de la supervisión en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

(...)

De lo indicado en la norma transcrita y lo indicado en el numeral 3 de este título resulta claro que el supervisor de un contrato de prestación de servicios cuenta con facultades para impartir directrices para la correcta ejecución del contrato de prestación de servicios que supervisa.

Aunado a lo anterior, el artículo 84 ibídem, sobre las facultades y deberes de los supervisores e interventores, señala:

"ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el

siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

(...)

El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 dispone:

“Artículo 48. Faltas gravísima. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

34. Modificado por el Parágrafo 1 del art. 84, Ley 1474 de 2011. No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.”

De lo anterior resulta claro que la misma Ley demanda la supervisión del cumplimiento de las obligaciones contractuales, con el fin de que se logre la correcta ejecución de las mismas y con ello el correcto desempeño de las actividades que al interior de la Entidad se desarrollan bajo los principios de moralidad administrativa y transparencia en la actividad contractual.

Así las cosas resulta apenas lógico que el supervisor de los contratos del señor OSCAR RAUL SANDOVAL ZUÑIGA, solicitara al contratista la entrega de informes en los cuales debiera relacionar las actividades desarrolladas y con ello poder verificar el cumplimiento de las mismas.

5. CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto tenemos que en un eventual proceso judicial que se instaure con fundamento en los hechos expuestos en la solicitud de conciliación, se deberá probar suficientemente la configuración de los elementos del contrato de trabajo en los términos establecidos en el artículo 23 del CST. Si bien existen precedentes en los cuales se ha reconocido la existencia de una relación legal y reglamentaria por la suscripción sucesiva de contratos de prestación de servicios, existen al igual precedentes en los cuales se ha reconocido que efectivamente lo que existe es una relación contractual.

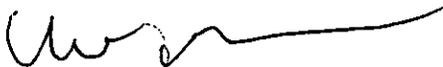
1346

Por lo anterior considero que el reconocimiento de los derechos reclamados por el convocante debe darse en los estrados judiciales donde se aporten suficientes elementos probatorios que demuestren los supuestos del artículo 23 del CST.

6. CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN

Se recomienda no proponer fórmula de arreglo toda vez que de los documentos aportados con la solicitud de conciliación no se evidencia suficiente material probatorio que demuestre la existencia de un contrato de trabajo en los términos del artículo 23 del CST.

Atentamente,



WILLIAM URRUTIA RAMIREZ
Abogado Oficina Asesora Jurídica



175

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión ordinaria llevada a cabo el veintisiete (27) de julio de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría Judicial 39 en asuntos administrativos de Popayán - Cauca, siendo convocante el señor FREDY WILLIAM SANDOVAL ZUÑIGA en contra de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia, audiencia cuya fecha está programada para el día 29 de julio de 2015 a las 9:30 a.m..

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

1. En un eventual proceso judicial que se instaure con fundamento en los hechos expuestos en la solicitud de conciliación, se deberá probar suficientemente la configuración de los elementos del contrato de trabajo en los términos establecidos en el artículo 23 del CST.
2. A pesar de que existen contratos sucesivos, cabe destacar que según el artículo 1 del Decreto 2209 de 1998, se pueden celebrar contratos de prestación de servicios cuando no exista el personal de planta suficiente.
3. En el presente caso no se encuentran los elementos probatorios suficientes que comprueben la existencia del contrato realidad.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los veintiocho (28) días del mes de julio de 2015.


ANDREA PINZON TORRES
Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá D.C.,

ACTA No. 07 DEL 09 DE SEPTIEMBRE DE 2015

FECHA: 9 de septiembre de 2015.
HORA: 3:00 pm.
LUGAR: Piso 5º - Sala de Juntas de la Dirección General Parques Nacionales Naturales de Colombia, ubicada en la Carrera 10 No. 20 – 30, Bogotá D.C.

ASISTENTES: Julia Miranda Londoño
Directora General
Jasmín González Daza
Jefe Oficina de Gestión del Riesgo
María Julieta Ramos
Jefe Oficina Asesora de Planeación
Andrea Pinzón Torres
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)

INVITADOS: Carlos Mario Tamayo
Subdirector de Sostenibilidad y Negocios Ambientales
Víctor Peñaloza Caicedo
Contratista Subdirección Administrativa y Financiera
Juan Claudio Arenas Ponce
Contratista Oficina Asesora Jurídica
William Urrutia Ramírez
Contratista Oficina Asesora Jurídica

ORDEN DEL DIA:

1. Designación Secretario Adhoc del Comité de Conciliación y Repetición para la presente cesión.
2. Verificación Quórum.
3. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
4. Presentación asuntos sometidos a estudio:





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



- Contrato de transacción entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y la corporación Mano cambiada.

- Conciliaciones judiciales:

Demandante: Laurentino Astaiza Quesada

Demandado: INCODER, Parques Nacionales Naturales y otros.

Despacho competente: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

- Conciliaciones extrajudiciales:

Primera:

Convocante: Luis Antonio Caicedo Aragón y otros

Convocado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia – Parque Nacional Natural Gorgona.

Despacho competente: Procuraduría 40 Judicial II para Asuntos Administrativos

Segunda:

Convocante: Orlando Sánchez Heredia y otros

Convocado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia

Despacho competente: Procuraduría 43 Judicial II para Asuntos Administrativos.

DESARROLLO:

1. Designación Secretario Adhoc del Comité de Conciliación y Repetición para la presente cesión.

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e), Andrea Pinzón Torres, manifiesta que por su calidad actual de jefe encargada de la Oficina no puede hacer las veces de secretaria del comité, razón por la cual propone para tal función en esta cesión al profesional de la Oficina Asesora Jurídica, Jaime Andrés Echeverría Rodríguez, ante lo cual los miembros del comité de manera unánime aceptan dicha propuesta.

2. Verificación del quórum: llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio, en los términos previstos por el artículo tercero de la Resolución No. 110 de 2011.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co

137



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



3. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación: Procede el Secretario a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada uno no estar inhabilitados.

4. Presentación asuntos sometidos a estudio: Previo a dar inicio a la presentación de los casos, el Secretario señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno.

Acto seguido se otorga la palabra a los abogados a cargo de cada uno de ellos, quienes proceden a exponer los casos:

-Contrato de transacción entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y la corporación Mano cambiada:

El abogado Víctor Peñaloza toma la palabra y procede a manifestar que como es de conocimiento de todos, Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el marco de la Política de Participación Social en la Conservación, ha suscrito diferentes contratos de ecoturismo comunitario, los cuales se rigen por derecho privado conforme al Decreto 777 de 1992.

En este sentido, desde el 2008 se suscribió un contrato de prestación de servicios ecoturísticos en el PNN Utría, el cual se celebró con la corporación Mano cambiada, dicho contrato básicamente es para la prestación de dichos servicios en el área protegida y a cambio de dicha autorización para prestar el servicio, la corporación Mano cambiada otorga una remuneración a favor de la entidad.

Dicha remuneración, se encuentra estructurada de la siguiente manera: Un 10% de los ingresos netos que percibe el contratista en ejecución del contrato de manera mensual.

En ejecución del contrato, se suscribieron un otro sí que permitiera aclarar el mismo, en especial, en lo referente al tema de ingresos netos, de esta manera, mediante dicho otro sí se aclaró que el 10% sería de los excedentes, aclarando que seguiría siendo mensual, tal y como se estableció en el contrato, lo cual debería ser pagadero dentro de los 10 días hábiles al mes siguiente causado, lo cual no cambio con la suscripción del otro sí.

Antes de entrar al problema es necesario señalar que los contratos de ecoturismo comunitario contemplan un aporte denominado, aporte al fondo de solidaridad, el cual consiste en que un 1%, el cual se calcula igual que la contraprestación del 10% a la entidad, y que el contratista deja en una cuenta a parte para destino de una actividad que beneficie a la comunidad del área, pero que se encuentra sujeto a aprobación por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



El contratista venía realizando sus aportes tanto a Parques como al fondo de solidaridad de la manera acordada, no obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la afluencia al PNN Utría es muy variante, siendo los meses de agosto a octubre de una alta afluencia y meses tales como febrero y marzo de muy baja, la contratista solicitó que la remuneración que tenía que hacer a Parques, se calculara en el mismo porcentaje (10%), sobre el mismo concepto, pero de manera acumulada, de tal forma que pudiera equilibrar aquellos meses de bajos ingresos con aquellos en los cuales son altos, es decir, que fuera de manera anual.

Ante tal solicitud, Parques Nacionales Naturales de Colombia, le manifestó a la contratista que no era posible, toda vez que de un activo, que da de los meses de alto ingreso, no puedo restar aquellos pasivos de los meses en los cuales el saldo resulte desfavorable, por cuanto se incurriría en un peculado, atendiendo además a que eso no fue lo pactado.

En procura de conceder una solución al problema planteado por la contratista, se le manifestó que lo único que se podía hacer era variar el plazo de pago de la prestación, de tal manera que no se realice el pago de manera mensual, sino que se pague dicha prestación generada pero en el año siguiente, de tal manera que así pueda contar con flujo de capital.

Se propuso el anterior cambio, el cual fue aceptado por la contratista, firmándose otro sí en el cual se establece tal situación; dicho otro sí fue suscrito en el año 2013 y en el año 2014, en reunión de seguimiento del contrato, se le hizo saber a la contratista que habían unas remuneraciones por cuenta de unos meses que no se habían pagado, correspondiente a 6 meses del 2013, los cuales deberían haber sido pagaderos en los 10 primeros días hábiles de enero de 2014, teniendo en cuenta que el otro sí fue de junio, por lo cual, los siguientes meses serían pagaderos bajo la nueva fórmula.

Ante tal situación, la contratista manifestó creer haber firmado en el otro sí lo que ella inicialmente había solicitado, ante lo cual se le aclaró que si bien iba a pagar anualmente, sería bajo el mismo concepto inicialmente, pactado, es decir, por causaciones mensuales.

Después de varias conversaciones al respecto, la contratista reconoce los términos suscritos en el otro sí firmado en junio de 2013, para lo cual, propone un acuerdo de pago, a 12 meses, en cuotas iguales y una vez analizada esta propuesta, se concluyó que la misma era posible, para lo cual se recomienda suscribir un contrato de transacción de tal forma que zanje la discusión y quede muy claro cómo se van a realizar los pagos.

En este sentido, el objeto del contrato de transacción es instrumentalizar el acuerdo de pago (cuotas, intereses, etc).

Se aclara que dicho contrato fue remitido a la contratista para su aprobación del mismo, pero todavía no se ha tenido respuesta al respecto.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Por tal situación, en caso de requerirse modificaciones sustanciales al contrato, será necesario nuevamente someter el contrato al comité de conciliación.

Procede Julieta Ramos a preguntar que sucede en el caso en el cual la contratista incumpla el acuerdo de pago? Ante lo cual Víctor Peñaloza responde que es importante recordar que el contrato de transacción cuenta con una póliza de seguro de incumplimiento independiente de la póliza del contrato principal y que dicha póliza cubre tanto el valor adeudado por concepto de remuneración, lo correspondiente al fondo de solidaridad, así como los intereses causados; asimismo, el contrato de transacción contiene una cláusula penal, finalmente, la misma transacción hace tránsito a cosa juzgada razón por la cual presta mérito ejecutivo, razón por la cual daría lugar a cobrarse de manera coactiva.

Andrea Pinzón pregunta por qué en el contrato de transacción se incluye el valor adeudado correspondiente al fondo de solidaridad si el mismo no es objeto de la transacción? Víctor Peñaloza manifiesta que si es objeto de la transacción, por cuanto el mismo está fijado bajo las mismas condiciones previstas para el pago de la remuneración pactada y que por lo mismo deberá incluirse en el contrato de transacción.

Finalizada la explicación del caso se somete dicho contrato a aprobación por parte del comité, ante lo cual el Subdirector de Sostenibilidad y Negocios Ambientales señala que queda condicionada a los comentarios por parte de la contratista, aclarándose que se aprueba esta redacción y que cualquier decisión de fondo implicaría volver a someter el contrato a comité.

Andrea Pinzón solicita que para futuras ocasiones, se presente la correspondiente ficha jurídica de estudio de viabilidad de conciliación.

Sometido el contrato para aprobación por parte de comité, el mismo es **aprobado** de manera unánime por los miembros del comité, bajo el condicionamiento de que si al mismo se le realiza un cambio de fondo, deberá traerse para estudio nuevamente por parte del comité.

- CONCILIACIONES JUDICIALES:

Demandante: Laurentino Astaiza Quesada

Demandado: INCODER, Parques Nacionales Naturales y otros.

Despacho competente: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

El abogado Juan Claudio Arenas hace uso de la palabra, quien manifiesta que se trata de una acción popular basada en los siguientes hechos:





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



1. Las familias beneficiarias de esta acción popular habitan en el área de farallones de Cali desde 1917, antes de la expedición de las leyes 54 y 175 y antes de la declaratoria del parque.
2. Argumenta que se han vulnerado estas leyes y las resoluciones que se emitieron para la protección de la cuenca del río Cali, por cuanto se han adjudicado predios a personas diferentes a ellos en esa área y que a ellos que han habitado por mucho tiempo en dicha área, no se les adjudicaron predios.

Con base en los hechos presentados argumenta vulneración al derecho fundamental a la vivienda digna, a los servicios públicos y al desarrollo de actividades agropecuarias.

Con base en los anteriores hechos, el demandante eleva las siguientes pretensiones:

1. Ordenar a quienes corresponda cuantificación de los perjuicios morales y materiales ocasionados contra los derechos vulnerados
2. Una vez determinados los perjuicios materiales y morales por las entidades correspondientes, ordenar el pago a prorrata a cada una de las familias raizales, colonas agricultores, habitantes en el área denominada Parque Nacional Natural Farallones.
3. Se sirva ordenar a quien corresponda ordenar la titulación de predios a las familias arriba aludidas y/o en su defecto ordenar a la administración municipal de Santiago de Cali elaborar un Estatuto de Habitabilidad, de esta zona que respete los derechos fundamentales de los colonos y campesinos de esta zona.
4. Revocar lo contenido en las leyes 54 y 175 de 1941 y 1948, por violación de la cláusula condicional por parte del Municipio de Santiago de Cali y en consecuencia:
5. Anular los efectos de la Resolución 092 de 1968 por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, por carecer de competencia y violar los derechos de más de 700 familias de colonos y raizales de la región.
6. Ordenar al Jefe de Área Protegida del Parque Nacional Natural los Farallones de Cali, o a quien corresponda ordenar la expedición de licencias de construcción y/o reparación a los campesinos del área y en mi caso particular ya que poseo los títulos de propiedad de mis ancestros.

Consideraciones:

En la contestación de la demanda se señaló la importancia de las áreas del sistema de parques nacionales naturales, la competencia de la entidad, las características de la licencia



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



ambiental, el por qué se declaró el PNN Farallones de Cali, el por qué se expidieron esas leyes (54 y 175) y cuál es la función ambiental y los servicios ambientales que presta el parque;

Se señalan aspectos adicionales tales como la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los parques naturales, manifestando la importancia de estas áreas tanto para los colombianos como para la humanidad.

La defensa también se basó en sentencias de la Corte Constitucional sobre propiedad y sobre la función ecológica de la misma, así como a las limitaciones de la propiedad al interior de las áreas del sistema de parques nacionales naturales.

Por otra parte, en cuanto a aspectos procesales, se manifiesta que la acción popular no es el mecanismo idóneo para solicitar la indemnización de perjuicios, que la acción popular no es procedente para solicitar la nulidad de leyes ni de actos administrativos, razones por las cuales desde el punto de vista procesal la acción resulta improcedente.

Con referencia al estatuto de habitabilidad, fue necesario hacer una ponderación en temas de derechos para manifestar que el parque está contribuyendo a la protección de los derechos colectivos de los colombianos, en contra de los que señala la acción, la cual aduce que el parque está vulnerando los derechos colectivos, lo anterior con base en lo previsto en la Ley 472, la cual establece el derecho al medio ambiente sano y el equilibrio ecológico y la protección de las áreas de especial importancia ecológica.

Respecto a la construcción de viviendas, se le manifiesta al accionante que tiene que tramitar la licencia ambiental, con el análisis de fondo sobre el tema.

Finalmente, en la contestación se procede a explicar la política de UOT, la cual se traduce en buscar soluciones pero no bajo la vulneración de las normas ambientales.

Recomendación:

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, y que bajo el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, las leyes ambientales son innegociables, se recomienda **no conciliar**.

Decisión:

Se somete la propuesta al comité, el cual de manera unánime decide **no conciliar**.

-CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES:





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



MINAMBIENTE

Primera:

Convocante: Luis Antonio Caicedo Aragón y otros

Convocado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia – Parque Nacional Natural Gorgona.

Despacho competente: Procuraduría 43 Judicial II para Asuntos Administrativos

El abogado William Urrutia toma la palabra y manifiesta que se trata de una reparación directa, la cual fue presentada ante la Procuraduría General de la Nación dentro del término previsto por la Ley.

El convocante fundamenta su solicitud de conciliación en los siguientes hechos:

El señor **JUAN ANSELMO CUENU** suscribió el contrato de suministro de servicio No 22 de 2013, el 07 de julio de 2013 con la Dirección Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

El 01 de agosto de 2013 el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO**, quien fue contratado por el señor Cuenu para realizar las labores contratadas con Parques Nacionales, se encontraba trabajando en la Isla Gorgona, en la construcción del techo de la Estación Científica, cuando se partió el palo sobre el cual se encontraba apoyado, ocasionando, que éste cayera al suelo, padeciendo un accidente de trabajo que lo dejó inhabilitado, para seguir realizando los oficios que venía realizando como carpintero.

El señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO**, presentó caída desde una altura aproximada de tres metros, ocasionándole fracturas múltiples, como lo son, de cadera, fémur derecho, fractura de codo, brazo, radio y antebrazo izquierdo, quedando incapacitado para trabajar en forma definitiva y sin posibilidades de rehabilitación, los cuales se extenderán por todo su tiempo de vida, y determinada por la calificación de pérdida de capacidad laboral, que deberá determinar la Junta Regional de Invalidez.

En virtud de lo anterior, el convocante presenta las siguientes pretensiones:

- 1- Que se declare a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Parques Nacionales Naturales de Colombia – Parque Nacional Natural Gorgona, administrativamente responsable y solidariamente responsable del accidente de trabajo que padeció el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO**, el día 01 de agosto de 2013, cuando realizaba labores de reparación y construcción, del techo de la estación científica ECHVP, del Parque Nacional Natural Gorgona.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso xxx Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



- 2- Que se declare a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Parques Nacionales Naturales de Colombia - Parque Nacional Natural Gorgona, son responsables, de los perjuicios materiales, morales, a la salud y a la vida en relación, derivados del accidente de trabajo padecido por el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO**, el día 01 de agosto de 2013.

De lo anterior, se colige lo siguiente:

Con referencia a los hechos, existen dos situaciones importantes a tener en cuenta, la primera es la existencia de un contrato de suministro de servicio No. 22 de 2013, suscrito el 7 de julio de 2013 con la Dirección Territorial Pacífico de PNNC; y la segunda, la relación laboral del señor Luis Antonio Caicedo Arango, es con el señor Juan Anselmo Cueno y no con Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Consideraciones:

Con referencia a los hechos, respecto a la actuación de la administración, es importante tener en cuenta que el contrato de suministro de servicio no fue firmado por el convocante; por otra parte, en el contrato se encontraban las responsabilidades del contratista, dentro de las cuales se encontraba la constitución de una póliza.

En este sentido, se debe considerar que como requisito indispensable para la declaratoria de responsabilidad del Estado, se halla el de la necesidad de que exista una conducta desplegada por este, bien sea a título de acción o de omisión y que la misma pueda ser calificada seriamente como irregular, tratándose de falla del servicio o aún legítima si se alega daño especial o riesgo excepcional.

Teniendo en cuenta que la conducta se materializa en el supuesto accidente que padeció el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO**, el día 01 de agosto de 2013, cuando realizaba labores de reparación y construcción, del techo de la estación científica ECHvP, del Parque Nacional Natural Gorgona, podría alegarse que no se le puede imputar responsabilidad alguna a Parques Nacionales Naturales de Colombia, ya que el convocante debió acreditar el nexo causal, pues al igual que ocurre con la mayoría de los elementos y características del tema de responsabilidad del Estado ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado la que ha precisado en qué consiste el nexo causal.

Asimismo, en una eventual demanda en contra de la entidad, se proponen las excepciones a las cuales habría lugar, es decir, inexistencia de los daños causados a los convocantes por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia, inexistencia de la relación o nexo de causalidad, falta de legitimación en la causa por pasiva e inepta demanda por ausencia de responsabilidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia.





Recomendación:

Dadas las condiciones indicadas, se concluye que Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aceptar la conciliación propuesta, ni proponer fórmula alguna de arreglo, por cuanto se encuentra demostrado que el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO** no tenía ninguna relación contractual con esta entidad y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a pronunciarse o responder por los hechos narrados por el convocante.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se recomienda **no conciliar**.

Finalmente, Andrea Pinzón sugiera señalar en la recomendación que aquellos aspectos que se proponen como excepciones en una eventual demanda, se dispongan también dentro de la recomendación, como fundamento para no aceptar la conciliación propuesta.

Decisión:

Se somete la propuesta al comité, el cual de manera unánime decide **no conciliar**.

Segunda:

Convocante: Orlando Sánchez Heredia

Convocado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia

Despacho competente: Procuraduría 40 Judicial II para Asuntos Administrativos.

El abogado William Urrutia toma la palabra y manifiesta que se trata de una reparación directa, la cual fue presentada ante la Procuraduría General de la Nación dentro del término previsto por la Ley.

El convocante fundamenta su solicitud de conciliación en los siguientes hechos:

- El joven **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA**, el día 11 de agosto de 2013, falleció por ahogamiento, en la Palaya Cabo de San Juan de Guía, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona.
- El 13 de agosto de 2013, el cuerpo de **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA**, fue encontrado en la Playa Boca del Saco hacia las 6:00 a.m., por unos pescadores de la zona contratados para la búsqueda por sus familiares.
- Argumentan los convocantes, que la muerte del señor **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA**, se debió a falta de ayuda por parte de los funcionarios del Parque





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Nacional Natural Tayrona, ya que estos no contaban con la infraestructura suficiente, para atender una emergencia de esa magnitud, como la que causo el ahogamiento del familiar de los convocantes.

En virtud de lo anterior, el convocante presenta las siguientes pretensiones:

- Que se declare a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Parques Nacionales Naturales de Colombia, administrativamente responsable por la falla del servicio que trajo como consecuencia el fallecimiento de JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA, en la Palaya Cabo de San Juan de Guía, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona.
- Que se condene a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Parques Nacionales Naturales de Colombia – a reconocer y pagar por perjuicios de orden material e inmaterial, por la suma de QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$587.949.750).

Consideraciones:

Con el fin de demostrar al Despacho la ausencia de responsabilidad de mi mandante, hago las siguientes consideraciones fácticas y jurídicas, en relación con las actuaciones desplegadas por éste, las cuales confluyen para corroborar que al contrario de lo manifestado en la solicitud de conciliación, que la Administración actuó diligentemente, conducta que se ajustó en todo a las normas legales que lo rigen y señalan sus funciones, lo que sin lugar a duda, conducirá a su absolución:

Con ello no se acredita, la inexistencia de responsabilidad administrativa por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ya que otra cosa sería que para el día de ocurrencia del accidente el joven JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA, el Parque Nacional Natural Tayrona no contara con señales preventivas o prohibitivas, pero ocurre en este caso, que el Parque referido, se encuentra debidamente señalizado, en cuyas señales se puede advertir que hay sitios en los que NO está permitido a los usuarios del Parque bañarse en sus playas, nadar, etc., situación que era de pleno conocimiento tanto del joven Sánchez Vera, como del grupo de personas que ingresó a ese sitio el 11 de agosto de 2013, además que a todo visitante al momento de acceder al Parque, se le hace entrega de un folleto, donde se encuentra consignada toda la información relacionada con el Parque, así como de los sitios que están vedados para poder desarrollar actividades de baño dentro del mar.

Es importante señalar que antes el ingreso al área, además de lo antes mencionado, a los visitantes se les realiza una inducción sobre los valores objeto de conservación, los





usos autorizados así como las restricciones y prohibiciones sobre las zonas no aptas para baños.

Adicionalmente, es importante recordar que dicha playa se encuentra debidamente señalizada y que el joven JUAN PABLO ANDRÉS SANCHEZ VERA, hizo caso omiso de dichas señalizaciones, ingresando al mar fuera del horario permitido, el cual se encuentra claramente previsto en las señales.

Con referencia a la responsabilidad administrativa, se aduce sin prueba alguna por parte de los convocantes, que Parques Nacionales Naturales de Colombia debe ser declarado patrimonial, solidaria y administrativamente responsable por el daño antijurídico causado al joven Juan Pablo Andrés Sánchez, en relación con el ahogamiento sufrido, argumentando como título de imputación la Responsabilidad Extracontractual, en aplicación de la Teoría del falla en el servicio por omisión, pero probaré a continuación, que frente a mi mandante, no aplica este título de imputación de responsabilidad administrativa, por cuanto no se cumplen los requisitos que de acuerdo con la Doctrina del H. Consejo de Estado existen al respecto.

De igual manera, es importante recordar que de acuerdo al artículo 25 del Decreto 622 de 1977 (hoy contenido en el Decreto 1076 de 2015), establece claramente que los visitantes a los parques, asumen los riesgos que puedan presentarse durante su permanencia en estas áreas.

Recomendación:

Teniendo en cuenta los argumentos presentados, se concluye que Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aceptar la conciliación propuesta, ni proponer fórmula alguna de arreglo, por cuanto se encuentra demostrado que la muerte causada por ahogamiento del joven **JUAN PABLO ANDRÉS SANCHEZ VERA**, se dio por culpa exclusiva de la víctima, y en una eventual demanda de reparación directa, con ese argumento y las pruebas pertinentes, podría exonerarse de cualquier responsabilidad a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se recomienda **no conciliar**.

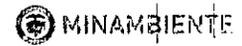
Andrea Pinzón, sugiere establecer en la recomendación que no solamente existe culpa exclusiva de la víctima sino que adicionalmente la entidad cumplió con su deber de diligencia y cuidado a la que está obligada, por cuanto está probado que existía la señalización, las recomendaciones, se le dio la respectiva charla al ingresar al parque y se le entregó el correspondiente folleto con las instrucciones del caso y que además realizó una actividad fuera de las normas establecidas.

Finalmente señala el abogado, que en una eventual demanda contra Parques Nacionales Naturales de Colombia, alegaríamos culpa exclusiva de la víctima.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Decisión:

Se somete la propuesta al comité, el cual de manera unánime decide **no conciliar**.

Una vez leída y aprobada en su integridad se firma por los miembros del Comité.

2. FIRMAS:

MIEMBROS PERMANENTES:

NOMBRE	CARGO	FIRMA
JULIA MIRANDA LONDOÑO	Directora General	
JASMÍN GONZÁLEZ DAZA	Jefe Oficina de Gestión del Riesgo	
MARIA JULIETA RAMOS	Jefe Oficina Asesora de Planeación	
ANDREA PINZON TORRES	Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)	

Elaboró: Jaime Andrés Echeverría Rodríguez





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

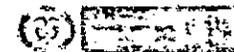
Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	COMITÉ DE CONCILIACIÓN		ENCARGADO DEL EVENTO	
			Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA		TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/>	Presencial <input checked="" type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN:	SALA DE JUNTAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL PNN	FECHA:	9/9/15.	HORA INICIO: 3:15 PM HORA FIN: 4:20 PM.

PARTICIPANTES

No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	CARLOS MARCELO TAMAYO	SSNA	carlos.tamayo@pnn.gov.co	3522400	X		[Firma]
2	Andrea Pinzón	OAI-	andrea.pinzon@parques.gov.co		X		[Firma]
3	Jasmin Gonzalez	O.G.R.	jasmin.gonzalez@parques.gov.co	Ext 505	X		[Firma]
4	Maria Julieta Ramos	OAP	maria.ramos@parques.gov.co	1560	X		[Firma]
5	Julia Miranda de Londono	DG	julia.miranda@parques.gov.co		X		[Firma]
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



143

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO
DESPACHO COMPETENTE: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDANTE: LAURENTINO ASTAIZA QUESADA
APODERADO: EM NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: INCODER, PARQUES NACIONALES NATURALES Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: 7 de septiembre de 2015

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
TIPO DE ACCIÓN EN CURSO: ACCIÓN POPULAR
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA: 10 DE JUNIO DE 2015
FECHA DE LOS HECHOS: N/A
CADUCIDAD: N/A
CUANTÍA: N/A

HECHOS MATERIA DE CONCILIACIÓN JUDICIAL

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. Ordenar a quienes corresponda cuantificación de los perjuicios morales y materiales ocasionados contra los derechos vulnerados
2. Una vez determinados los perjuicios materiales y morales por las entidades correspondientes, ordenar el pago a prorrata a cada una de las familias raizales, colonas agricultores, habitantes en el área denominada Parque Nacional Natural Farallones.
3. Se sirva ordenar a quien corresponda ordenar la titulación de predios a las familias arriba aludidas y/o en su defecto ordenar a la administración municipal de Santiago de Cali elaborar un Estatuto de Habitabilidad, de esta zona que respete los derechos fundamentales de los colonos y campesinos de esta zona.
4. Revocar lo contenido en las leyes 54 y 175 de 1941 y 1948, por violación de la cláusula condicional por parte del Municipio de Santiago de Cali y en consecuencia:
5. Anular los efectos de la Resolución 092 de 1968 por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, por carecer de competencia y violar los derechos de más de 700 familias de colonos y raizales de la región.
6. Ordenar al Jefe de Área Protegida del Parque Nacional Natural los Farallones de Cali, o a quien corresponda ordenar la expedición de licencias de construcción y/o reparación a los campesinos del área y en mi caso particular ya que poseo los títulos de propiedad de mis ancestros.

2. RELACIÓN CLARA DE LOS HECHOS

- 1- En 1917, Santiago de Cali, con apenas casi 30.000 habitantes, puso el grito en el cielo porque se estaban quedando sin agua. Aparentemente por la actividad agrícola que se realizaba por los colonos y agricultores en la parte alta de la zona rural de Santiago de Cali. En 1920 el Honorable

145

Ingeniero Civil CLAUDIO BORRERO QUIJANO, para reclamar la recompensa que concede la ley de extinción de dominio (Ley 793 de Dic. 27 de 2002) premio consistente en el 5% del avalúo comercial, a quien denuncia la usurpación de tierras del estado e entidades estatales como lo refiere la ley en cuestión. Por órdenes del Ingeniero CLAUDIO BORRERO QUIJANO nos borraron del Censo del Catastro Municipal e igual inscribieron al Municipio de Santiago de Cali, quien a estas alturas aun no sabía cuales baldíos fue que la nación le cedió al municipio de Santiago de Cali.

- 11- Las leyes 54 y 175 de 1941 y 1948, que adjudican los baldíos al Municipio de Santiago de Cali, fueron violadas en sus condiciones resolutorias, por parte del Municipio de Santiago de Cali, por cuanto los baldíos que fueron adjudicados deberían utilizarse para la recuperación del recurso hídrico del distrito de Cali, y el municipio se excedió a través del Instituto de Vivienda de Cali "INVICALI", adjudicando casi 1.200 hectáreas a personas que no tenían nada que ver con la zona rural, incluso adjudico zonas de protección de los ríos protegidas de conformidad al estatuto ambiental del Decreto 2811 de 1974 Artículo 83. Adjudico predios por fuera del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali y de la Zona de Reserva Forestal Protectora.
- 12- Mediante Escritura Pública y Certificado de Tradición la Nación y los Ferrocarriles Nacionales entregaron al Municipio de Santiago de Cali una hacienda denominada La Buitrera con una cabida aproximada de 350 Hectáreas para la relocalización de los campesinos y colonos de la parte alta, esto desde luego no se cumplió, se hizo una parcelación llamada hoy La Buitrera y se repartieron entre concejales, altos funcionarios, amigos y parientes 48 predios de una plaza (6.400 mts) cada una. Algo así como 307.200mts².
- 13- Así mismo se entregaron ingentes recursos, por parte de la nación, para que el Municipio de Santiago de Cali adquiriese fincas, predios, mejoras, posesiones en la parte alta de la zona rural de Cali y solo compraron unos pocos predios de propiedad de sus amigos. La gran mayoría no vendió predios porque la plata la desapareció el municipio y los entes designados para tal proceso.
- 14- Es tan deficiente y violatoria la gestión del Municipio, que nunca hizo el censo, medición y verificación de los baldíos que la nación le cedió mediante las leyes 54 y 175 de 1941 y 1948, por ello y ante la presión del señor Superintendente de Notariado y Registro Doctor JORGE ENRIQUE VÉLEZ GARCÍA y del Ingeniero Civil CLAUDIO BORRERO QUIJANO, a través de CATASTRO MUNICIPAL están obligando a las comunidades a suplir su falta, entregándole los títulos de justificación de la propiedad a CATASTRO, y ellos desconociendo los derechos adquiridos por posesión y tenencia de ex baldíos de la nación, esos mismos campesinos en su mayoría adolecen de títulos precisamente por desconocer el trámite de adjudicación de un baldío, pero ello no le permite a nadie despojarle de sus derechos.
- 15- El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas")
- 16- En la extensa lista de abusos de abusos que se conoce por parte de la comunidad y cometidos por Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali, figuran entre otros: A) Parque Nacional Natuañ Los Farallones, Le negó a la comunidad rural de los Corregimientos Los Andes, Pichinde, La Leonera, Felidia y el Saladito, la licencia ambiental, para pavimentar una carretera, la única, que tiene más de cien (100) años de historia, uso y abuso, por donde toda la vida han transportado sus productos, comida, remesas, servicios, los campesinos de estos corregimientos, que hace parte de la llamada "Vuelta de Occidente y que sirve para servicios de turismo rural, ecológico y para transporte y/o movilidad regional, cuando se obstruye o taponan la vía Cali- Buenaventura; pero si le acepto darle licencia ambiental a la pavimentación de la carretera que construyo COMFENALCO en la vereda Yanaconas, para su propio beneficio, pues

ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad”.

4. CONSIDERACIONES

Respecto a la naturaleza de las acciones populares, se debe indicar que La Constitución política de 1991 consagró en su artículo 88 que las acciones populares son un mecanismo que busca reivindicar la prevalencia del interés público y la utilidad social empoderando a los ciudadanos con una herramienta jurídica que les permita cuidar los intereses de toda la comunidad o la sociedad.

Es así, como el legislador nacional desarrollo este precepto constitucional mediante la Ley 472 de 1998, definiendo la acción popular como el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, estableciendo que su finalidad esta en evitar el daño, cesar el peligro, la amenaza o la vulneración de los intereses colectivos de los particulares o las autoridades públicas que hayan violado o amenacen violar dichos derechos.¹

En este sentido, es claro que dicha acción fue concebida exclusivamente para la protección de los bienes jurídicos que son de interés para la sociedad como conjunto y no para la protección de derechos subjetivos individuales, pues como lo ha establecido la honorable Corte Constitucional “es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad”².

En desarrollo de dichos artículos la Corte Constitucional ha explicado que la acción popular tiene como propósitos esenciales la prevención y restauración del bien colectivo vulnerado, excluyendo de tajo que se persiga por este medio el reconocimiento de un resarcimiento de tipo pecuniario o protección de derechos subjetivos de carácter individual. Al respecto el alto tribunal constitucional estableció que:

“d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva. Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público.

e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio. En cuanto dichos mecanismos de protección persiguen el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos, se les atribuye también un carácter eminentemente restitutorio.

*f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario. La ausencia de contenido subjetivo de las acciones populares conlleva a que, en principio, su ejercicio no persiga un resarcimiento de tipo pecuniario a favor de quien promueve la defensa de un interés colectivo. No obstante, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra el actor popular, o de una recompensa, que, en todo caso, no puede convertirse en el único incentivo que ha de tener en cuenta quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte.”*³.

¹ Art. 2 y 9

² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-215-99, (M.P MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO) (Negrilla y subrayado fuera del texto)

³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-644-11, (M.P JORGE IVÁN PALACIO PALACIO) (Negrilla y subrayado fuera del texto)

147

persona natural o jurídica que pretenda realizar un obra y/o actividad debe solicitar la correspondiente licencia ambiental⁶ ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales⁷, la cual solo puede ser otorgada en el marco de las actividades permitidas establecidas por la normativa ambiental.

En este sentido, resulta pertinente recordar lo manifestado por la Corte Constitucional al referirse a la licencia ambiental de obras o actividades que se pretendan realizar en los Parques Nacionales Naturales, donde estableció claramente que:

"En este punto se debe resaltar que toda obra, proyecto o actividad que se pretenda desarrollar al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, debe contar con una licencia ambiental otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, que solo incumben a las actividades establecidas taxativamente y definidas en los artículos 331 y 332 del Decreto ley 2811 de 1974, es decir, conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control.

*Por tanto, para adelantar cualquier tipo de obra al interior de este tipo de áreas protegidas es indispensable contar con el previo otorgamiento de una licencia ambiental. **Toda vez que se puede producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente.** Lo anterior es importante, en la medida que siempre se debe articular el plan de manejo del área protegida"⁸.*

Por lo tanto, si el accionante desea realizar cualquier tipo de obra dentro del Parque Nacional Natural Farallones de Cali debe solicitar previamente la respectiva licencia ambiental a la autoridad competente, la cual solo puede ser otorgada de acuerdo con las actividades que específicamente a establecido la normativa ambiental se pueden realizar en dichas áreas, pues estas son las que garantizan que estas zonas se mantengan incólumes en beneficio de los colombianos y la humanidad:

"7.2.2. La finalidad de la medida está encaminada a alcanzar la protección del medio ambiente y de esta manera evitar o minimizar su deterioro, máxime si se tiene en cuenta que los Parques Nacionales constituyen áreas de especial importancia ecológica, lo que acarrea que exista una obligación mayor al momento de pretender preservar estos ecosistemas, que no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad. De ahí que únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscrita su explotación"⁹.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:

- 1- Las pretensiones del actor están encaminadas a la protección de derechos individuales y a la indemnización de unos supuestos perjuicios causados, lo que hace improcedente la acción popular presentada pues estas no están concebidas para dichos fines.
- 2- Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede proponer fórmulas de pacto de cumplimiento que se encuentren en contravía de las normas nacionales que rigen la áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, pues como bien lo dispone el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.
- 3- El Parque Nacional Natural Farallones de Cali, y por ende las normas que lo declaran, no vulneran derechos colectivos de los colombianos sino que por el contrario lo que hacen es garantizar el derecho al medio ambiente sano de los habitantes de la nación y el equilibrio ecológico del territorio nacional, los cuales son pilares fundamentales de nuestra

⁶ Numeral 12, artículo 8 del Decreto 2041 de 2014 "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales"

⁷ Decreto 3573 de 2011 "Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones".

⁸ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-806-14, (M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO) (Negrilla y subrayado fuera del texto)

⁹ Ibidem. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

- Concejo Municipal, mediante Acuerdo Municipal toma la decisión de pedirle al gobierno Nacional, se sirva tomar medidas en tal sentido para proteger el recurso hídrico de la población de Santiago de Cali.
- 2- En 1936, el gobierno Nacional expide la denominada Ley de Tierras (Ley 200 de 1936) y en su Artículo primero expresa: "Aquellos predios que habiendo sido baldíos, tuvieron explotación agrícola o ganadera ya no serán baldíos".
 - 3- Mediante las Resoluciones Nos. 09,07.05 de 1938, 1941 y 1943 emanada del entonces ministerio de la economía nacional, declararon Zona de Reserva Forestal Protectora las cuencas hidrográficas del Rio Cali (Tributarios: R. Pichinde, R. Felidia y R. Aguacatal); Rio Meléndez y Rio Pance (Tributarios R San Pablo y Quebrada del Indio, Quebrada La Castellana, Quebrada El Pato) los campesinos nunca entendieron que era y para qué era eso.
 - 4- En 1941 y 1948, la Nación cede los baldíos que aún le quedan en la declarada Zona de Reserva Forestal Protectora, mediante las leyes 54 y 175 de 1941 y 1948, al municipio de Santiago de Cali, entendiéndose al tenor de la Ley de Tierras (Ley 200 de 1936) que no podía entregarle las mejoras de colonos, raizales y terceros compradores de buena fe, en baldíos de la nación.
 - 5- Desde la mala interpretación de esta situación, es que pretenden con la violencia estatal despojar al campesinado de sus derechos fundamentales a sobrevivir como tales; El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Santiago de Cali, (Ley 388 de 1997) les prohíbe cultivar y pastar ganado, porque así lo determinan las normas del ordenamiento territorial, y uno se pregunta entonces ¿Como sobrevivieron tanto tiempo estas familias?
 - 6- Los Parques Nacionales Naturales en el mundo se declaran sobre zonas despobladas, mínimo ocupadas por etnias nativas, para el uso, goce y disfrute de los habitantes, preservando las especies fáunicas y de flora. En nuestro Parque Nacional Natural Farallones mal declarado, estas personas perdieron el derecho a cultivar su comida, a ser campesinos colonos, raizales, no les compraron sus predios o mejoras, pero si los condenaron en gravísimas condiciones de empobrecimiento y mal trato general.
 - 7- Lo más inocuo fue la declaratoria de Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali, de lo cual tampoco sabían los campesinos iletrados sus nefastas consecuencias; existiendo la presencia de más de setecientas (700) familias al momento de la declaratoria, con sus predios productivos de (agricultura, y ganadería) la Resolución 092 del INCORA viola los derechos fundamentales, ostensibles de los campesinos y colonos de la región, de los Farallones de Cali, jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali, que fueron integrados junto a los de los municipios de Jamundi, Dagua y Buenaventura en un adefesio denominado Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali. Allí no habitaban comunidades indígenas ni afrodescendientes, solamente más de 700 familias colonas, agricultores en su mayoría oriundos del Departamento del Cauca, Nariño, Huila, Caldas y eje cafetero etc.
 - 8- La declaratoria de Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali, viola además de los derechos de propiedad de los colonos y campesinos, sus derechos fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, y todo lo establecido en el Artículo 44 de la Constitución Nacional, que hace alusión a los derechos fundamentales de los niños de todos los tiempos en estos casi cien años de atropello. Artículo 51 y su derecho a una vivienda digna, violada porque no les permiten ni construcción ni mejoramientos de sus viviendas. Artículo 58 CN, que establece el respeto a la propiedad privada.
 - 9- Se nos negaron sistemáticamente todos los derechos a contar con vías de comunicación, caminos o carreteras fueron construidos por las manos fuertes de los campesinos soñadores, la energía eléctrica fue instalada a la fuerza contra la orden de un personero municipal, después en líos con la justicia, que prohibió invertir recursos del municipio, del estado en las comunidades rurales (Abogado DIEGO ROJAS GIRON).
 - 10- El superintendente de Notariado y Registro, Doctor JORGE ENRIQUE VELEZ GARCIA, nos elimino del registro público, de manera arbitraria y sin vencerlos en un juicio o proceso debidos y catastro municipal de Santiago de Cali, nos convirtió en ocupantes usurpadores por presión del

149

entra al Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali, donde tienen el Centro Recreacional más grande de esta entidad, B) Y la comunidad no sabe, ni conoce con que uso del suelo le dio licencia de construcción a este emporio, violando ostensiblemente el Código Ambiental, o es que ellos no lo violan?. B) Pero lo más grave y violatorio es el programa de mejoramiento de vivienda que COMFENALCO (Yanaconas) adelanta con las familias, empleados de esa entidad, Parque Nacional Natural Los Farallones o sus amigos que no cuestionan su extraño y corrupto proceder.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En el escrito de contestación de la demanda como primera medida se recordó la importancia que a nivel constitucional y legal se le ha otorgado a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, realizando un recuento de la jurisprudencia constitucional que ha establecido que estas son áreas fundamentales para garantizar la vida y calidad de vida de los colombianos, así como para el mantenimiento de un medio ambiente sano para los colombianos.

Igualmente, se resaltó que en la actualidad el Parque Nacional Natural Farallones de Cali presta servicios ambientales tan importantes para la ciudad de Cali y sus municipios aledaños, que su declaratoria y el mantenimiento de sus condiciones naturales es un factor indispensable para garantizar la vida y calidad de vida de los habitantes de la región, puesto que conserva los ecosistemas que abastecen de agua y aire no solo a la ciudad de Cali sino a sus municipios aledaños, permitiendo la existencia del preciado líquido para la fauna y la flora del sector y para los seres humanos presentes y futuros que habitan o habitarán esta zona del Valle del Cauca.

Posteriormente, se le recordó al despacho que las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son inembargables, imprescriptibles e inalienables, resaltando que la jurisprudencia constitucional ha establecido que dichas áreas están destinadas a la intangibilidad, para que puedan conservarse y continuar prestando los servicios ambientales primordiales para los habitantes de la nación.

Así mismo, se recordó que la jurisprudencia constitucional ha establecido que en las áreas del sistema converge la propiedad pública y privada, que esta última se encuentra sujeta a las limitaciones de uso y actividades impuestas por la normativa nacional, y que la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar que las limitaciones impuestas al derecho de propiedad, como consecuencia de la existencia de un Parque Nacional Natural, son constitucionales y legítimas pues son una clara manifestación del deber de solidaridad y la función ecológica de la propiedad.

También, se realizó un recuento de la forma como se acredita propiedad privada en los predios que se encuentran al interior de las áreas del sistema, para posteriormente exponer que en la actualidad se está en la construcción de la política de uso, ocupación y tenencia como una forma de solucionar los conflictos generados por la ocupación campesina dentro de las áreas protegidas del sistema.

Por último, atacando directamente las pretensiones del actor se recordó que las acciones populares no son el mecanismo idóneo para solicitar la protección de derechos subjetivos individuales e indemnizaciones de carácter individual, pues la Constitución política de 1991 consagró en su artículo 88 las acciones populares, como un mecanismo que busca reivindicar la prevalencia del interés público y la utilidad social empoderando a los ciudadanos con una herramienta jurídica que les permita cuidar los intereses de toda la comunidad o la sociedad. Asimismo, se hizo hincapié en que al contrario de estar vulnerando derechos colectivos lo que hacen las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales es garantizar el derecho al medio ambiente sano y el equilibrio ecológico, como pilar de los derechos colectivos consagrados en la constitución

En este sentido, es claro que dicha acción fue concebida exclusivamente para la protección de los bienes jurídicos que son de interés para la sociedad como conjunto y no para la protección de derechos subjetivos individuales, pues como lo ha establecido la honorable Corte Constitucional "es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio

150

Como se puede observar de las normas y la jurisprudencia citada, las pretensiones del actor popular en la presente acción hacen que este mecanismo sea a todas luces improcedente, puesto que la primera y segunda petición están enfocadas literalmente a la cuantificación de los supuestos perjuicios morales y materiales causados por las entidades accionadas, así como que se realice el pago a prorrata de los mismos a los supuestos afectados.

Al respecto conviene recordar lo manifestado por el Consejo de Estado frente a la improcedencia de indemnización particular en el trámite de la acción popular, pues ha dejado claro que:

“La pretensión de los actores encaminada a que se indemnicen los daños y perjuicios ocasionados por el daño ambiental al ecosistema de la Laguna de Fúquene a las personas directamente afectadas y a las que llegaren a demostrarlo en concreto es impróspera, pues según el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 la condena al pago de los perjuicios causados por el daño a un derecho o interés colectivo y, en particular a los recursos naturales, se hace en favor de la entidad pública que los tenga a su cargo, para la restauración del área afectada”⁴

Igualmente, la petición tercera del actor popular se enfoca en la titulación de los predios ocupados o en su defecto en la construcción de un estatuto de habitabilidad por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales, buscando claramente por medio de la vía popular que se le garantice un derecho subjetivo de carácter individual, desconociendo que el Parque Nacional Natural Farallones de Cali lo que hace precisamente es garantizar un derecho colectivo e interés superior, como lo es el medio ambiente sano y la protección de las áreas de especial importancia ecológica.

Así mismo, la pretensión del accionante desconoce lo establecido en la normativa nacional ambiental, las cuales son normas de orden público innegociables, puesto el artículo 13 de la Ley 2 de 1959 prohibió taxativamente la adjudicación de baldíos al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. De la misma forma, debe recordarse que la Constitución de 1991 y la jurisprudencia constitucional ha establecido que los Parques Nacionales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, consagrando que por ninguna circunstancia pueden ser sustraídos ni cambiados de destinación⁵.

Con respecto a las peticiones cuarta y quinta del actor, es claro que la acción idónea para solicitar la revocatoria de las leyes promulgadas por el Congreso de la República no es el trámite popular, así como tampoco lo es para solicitar expresamente la nulidad de la Resolución que declara un Parque Nacional Natural, puesto que en el primer caso debería solicitar la inconstitucionalidad de las Leyes enunciadas y en el segundo la nulidad por la supuesta carencia de competencia de quien emitió la Resolución.

Al contrario de lo que afirma el actor, las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948, y la Resolución 092 de 1968, lo que hacen precisamente es garantizar derechos colectivos y fundamentales de la población que habita esta zona del Valle del Cauca, puesto que protegen un área de especial importancia ecológica que presta servicios ambientales tan importantes para la ciudad de Cali y sus municipios aledaños, como la accesibilidad al agua de los pobladores actuales y futuros, la calidad del aire que cada vez más se ve comprometida por la contaminación atmosférica, la biodiversidad existente en la zona que garantiza el equilibrio de este ecosistema y el disfrute de zonas que permiten el esparcimiento y disfrute de bellezas panorámicas inigualables.

Por último, la pretensión sexta de la demanda popular está encaminada a que el jefe del Parque Nacional Natural Farallones de Cali expida licencias de construcción o reparación a los campesinos que ocupan el área protegida, alegando el actor que posee título de propiedad de sus ancestros.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, por la importancia que para la protección ambiental revisten las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, cualquier

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 15 de febrero de dos mil siete 2007. Radicado 15001-23-31-000-2001-00085-01(AP).

⁵ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-649-97, (M.P ANTONIO BARRERA CARBONELL)

15/11

Constitución.

- 4- La entidad no tiene competencia para emitir la correspondiente licencia ambiental que permita la construcción o mejoramiento de las viviendas, pues este es un trámite que realiza el ANLA, advirtiendo que dicha licencia solo puede ser otorgada de acuerdo a las actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Cordialmente,



JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE
Abogado Oficina Asesora Jurídica

152

SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE:
CONVOCANTE: LUIS ANTONIO CAICEDO ARAGON Y OTROS
APODERADO: JUAN RAPHAEL GARANJA PAYAN
CONVOCADO: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – PARQUE NACIONAL NATURAL GORGONA.

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: WILLIAM URRUTIA RAMIREZ

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA:
TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INICIAR: REPARACIÓN DIRECTA
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 03 DE AGOSTO DE 2015
FECHA DE LOS HECHOS: 01 de agosto de 2013

CADUCIDAD: El término de caducidad será el establecido en el literal i) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es dos (2) años a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión. Teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron el 1 de agosto de 2013 y que la caducidad operaba a partir del 2 de agosto de 2015, ya que este día era un domingo, se entiende presentada en termino la solicitud el día 3 de agosto de 2015, por ser el día siguiente hábil a la fecha de caducidad, por lo cual a la fecha no ha transcurrido el término de dos (2) años para que opere la caducidad de la acción.

CUANTÍA:	La pretensión mayor, correspondiente en los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante es de \$295.000.000.
-----------------	---

154

como el descuido con que el agente realiza sus actividades, es decir, que no cumple con sus deberes de diligencia y cuidado en el ejercicio de la competencia que le ha sido asignada por el legislador. Para ello debe analizarse el escenario, la competencia y los recursos con que cuenta la Administración para realizar sus cometidos.

Este régimen supone que la actuación estatal constitutiva de daño se haya desplegado de manera ilícita o irregular.

Régimen de responsabilidad objetiva: Parte del hecho de que exista una actuación del Estado (legítima o no) que es causa directa de un daño antijurídico susceptible de indemnización. Este régimen tiene dos vertientes que son:

a) Responsabilidad por daño especial: Supone la concurrencia de una actuación legítima del Estado que ocasiona en cabeza de un particular la ruptura certera del principio de igualdad ante las cargas públicas y un nexo de causalidad demostrable entre las dos situaciones.

b) Responsabilidad por riesgo excepcional: La jurisprudencia del Consejo de Estado ha decantado esta modalidad de manera reiterada. Específicamente el fallo emitido por la Sección Tercera, Exp 4655, del 20 de febrero de 1989 la definió así:

"Según esta teoría, el Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que la construcción de una obra o la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuesto a experimentar un "riesgo de naturaleza excepcional" que dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que se derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio"

Es pertinente resaltar que a partir de dicha sentencia la jurisprudencia aplicó en múltiples oportunidades la responsabilidad por riesgo en los eventos en los cuales la producción del daño se origina en las denominadas "actividades peligrosas", concretamente en los casos de prestación del servicio de energía eléctrica, uso de armas de fuego y conducción de vehículos de propiedad del Estado.

Vistos los títulos de imputación de responsabilidad estatal, para el caso de la solicitud de conciliación que nos ocupa es posible llegar a la siguiente conclusión:

La eventual demanda de reparación directa podrá optar por imputar la responsabilidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a título de falla del servicio por responsabilidad subjetiva.

Ahora bien, independientemente del título de imputación de responsabilidad que se desarrolle en la demanda, los elementos constitutivos de la misma deberán quedar probados durante el proceso.

Sobre este aspecto, se considera que aplica la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en particular la Sentencia del 11 de noviembre de 1999, en la que con ponencia del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación 11499, se dijo:

y construcción, del techo de la estación científica ECHvP, del Parque Nacional Natural Gorgona, podría alegarse que no se le puede imputar responsabilidad alguna a Parques Nacionales Naturales de Colombia, ya que el convocante debió acreditar el nexo causal, pues al igual que ocurre con la mayoría de los elementos y características del tema de responsabilidad del Estado ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado la que ha precisado en qué consiste el nexo causal.

"... El art. 90, inc. 1º de la Carta Política, exige - en orden a deducir la responsabilidad patrimonial del Estado -, que los daños antijurídicos sean "causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas", con lo cual se refiere al fenómeno de la imputabilidad, tanto fáctica como jurídica. De allí que elemento indispensable - aunque no siempre suficiente - para la imputación, es el nexo causal entre el hecho causante del daño y el daño mismo, de modo que este sea el efecto del primero. En este entendimiento, la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas, en desarrollo del servicio público o en nexo con él."

La noción básica del nexo causal indica que el daño sea consecuencia directa de la actividad desplegada por el demandado, lo que ha sido denominado causalidad física. La Sentencia comentada recoge otro postulado que ha venido siendo tratado por la jurisprudencia y la doctrina a saber: **la causalidad jurídica**.

La causalidad jurídica significa que el hecho le sea imputable jurídicamente al demandado, es decir, que el daño sea imputable a la Administración por la acción u omisión en el cumplimiento de las competencias que la ley le ha asignado.

En el caso concreto existe un claro rompimiento del nexo causal entre la conducta, el perjuicio moral y el daño en vida relación alegada por los convocantes familiares del señor Luis Antonio Caicedo Arango, así como también lo existe en cuanto la producción del daño reclamado por lucro cesante, quiere esto decir que los daños aquí señalados no se encuentran probados y no son consecuencia de la conducta, lo que excluye la responsabilidad de la entidad frente a los mismos, por la inexistencia de la causalidad exigida por la ley para su configuración.

PROPOSICION DE EXCEPCIONES

Se considera pertinente, en el evento de que se inicie una acción judicial en contra de Parques Nacionales Naturales de Colombia, proponer en el momento procesal pertinente, las siguientes excepciones:

- **INEXISTENCIA DE LOS DAÑOS CAUSADOS A LOS CONVOCANTES POR PARTE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

Es preciso resaltar que la responsabilidad de una Entidad de derecho público o privada, se genera cuando se ha causado un daño, cuyas condiciones de existencia es que sea cierto, directo y personal.

El daño cierto implica que efectivamente se esté vulnerando un derecho, en tanto que el carácter de personal denota que quien dice padecerlo sea realmente quien lo sufre, ya tome el carácter de víctima o

136

Adicional a lo anterior, el señor JUAN ANSELMO CUENU, estaba obligado a responder por la contratación de la mano de obra para la correcta ejecución del contrato, tal y como se establece en las obligaciones del contratista, a su vez el contratista debería proveer todas las medidas de seguridad necesarias, para el personal obrero comprometido en el mantenimiento, objeto del contrato de suministro de servicio en mención.

De otra parte, es evidente que al contratista se le exigió constituir garantía única de cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1150 de 2007, y el Decreto Reglamentario 0734 de 2012. En la cual amparar los salarios y las prestaciones sociales e indemnizaciones, a los empleados que valla a utilizar el contratista, para la ejecución de los trabajos a los que se refiere el presente contrato. Esta excepción puede ser sustentada en la jurisprudencia que exige como requisito fundamental para la declaración de responsabilidad la comprobación certera de los elementos que la configuran, la cual en parte ya ha sido relacionada.

En consecuencia de lo anterior, se puede considerar que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva está llamada a prosperar en un eventual proceso judicial que se interponga en virtud de los hechos acaecidos el 01 de agosto de 2013.

- **INEPTA DEMANDA POR AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

Para concretar esta excepción, tenemos que no está demostrada acción u omisión por parte de **PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**, más si se tiene en cuenta que no se dan los presupuestos para que se pueda predicar responsabilidad de la Administración.

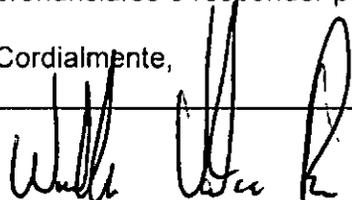
Adicionalmente, para poder hablar de falla del servicio, se debe acreditar, que un servicio público: no se prestó oportunamente, se prestó de manera tardía o defectuosa, o simplemente, que nunca se presentó, lo cual no ha podido ser acreditado por los convocantes.

En consecuencia, se tiene que no existe concatenación entre los actos de los agentes generadores del daño y los daños alegados, para efecto de establecer responsabilidad.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN

Dadas las condiciones indicadas, se concluye que la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aceptar la conciliación propuesta, ni proponer fórmula alguna de arreglo, por cuanto se encuentra demostrado que el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO Y OTROS** no tenía ninguna relación contractual con esta entidad y por ende no le corresponde a esta entidad entrar a pronunciarse o responder por los hechos narrados por el convocante.

Cordialmente,



C.C

157

SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DATOS DEL TRÁMITE: AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

DESPACHO COMPETENTE:

CONVOCANTE: ORLANDO SANCHEZ HEREDIA Y OTROS

APODERADO: JAIRO GONZALEZ ARJONA

CONVOCADO: NACION – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE
COLOMBIA

RESPONSABLE DE LA FICHA Y APODERADO: WILLIAM URRUTIA RAMIREZ

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA:

TIPO DE ACCIÓN QUE SE PRETENDE INICIAR: REPARACIÓN DIRECTA

FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD: 11 DE AGOSTO DE 2015

FECHA DE LOS HECHOS: 11 DE AGOSTO DE 2013

CADUCIDAD: El término de caducidad será el establecido en el literal i) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es dos (2) años a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión. Teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron el 11 de agosto de 2013 y que la caducidad operaba a partir del 12 de agosto de 2015, se entiende presentada en termino la solicitud el día 11 de agosto de 2015, por lo cual a la fecha no ha transcurrido el término de dos (2) años para que opere la caducidad de la acción.

CUANTÍA:	El convocante estima la cuantía en el valor de QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$587.949.750).
-----------------	--

158

1. HECHOS RELACIONADOS EN LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

- El joven **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA** (Q.E.P.D.), el día 11 de agosto de 2013, falleció por ahogamiento, en la Palaya Cabo de San Juan de Guía, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona.
- El 13 de agosto de 2013, el cuerpo de **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA** (Q.E.P.D.), fue encontrado en la Playa Boca del Saco hacia las 6:00 a.m., por unos pescadores de la zona contratados para la búsqueda por sus familiares.
- Argumentan los convocantes, que la muerte del señor **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA** (Q.E.P.D.), se debió a falta de ayuda por parte de los funcionarios del Parque Nacional Natural Tayrona, ya que estos no contaban con la infraestructura suficiente, para atender una emergencia de esa magnitud, como la que causo el ahogamiento del familiar de los convocantes.

2. PRETENSIONES DE LA SOLICITUD

Las pretensiones del convocantes se resumen a continuación.

- Que se declare a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Parques Nacionales Naturales de Colombia, administrativamente responsable por la falla del servicio que trajo como consecuencia el fallecimiento de **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA** (Q.E.P.D.), en la Palaya Cabo de San Juan de Guía, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona.
- Que se condene a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Parques Nacionales Naturales de Colombia – a reconocer y pagar por perjuicios de orden material e inmaterial, por la suma de **QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$587.949.750)**.

En aplicación de los principios de reparación integral, los convocantes solicitan que se reconozcan intereses moratorios a cada uno de los afectados a partir de la ejecutoria del auto que apruebe la liquidación y hasta su efectivo cumplimiento.

HECHOS RELEVANTES A TENER EN CUENTA EN LA PRESENTE SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

El joven JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.), el día 11 de agosto de 2013 falleció por ahogamiento, en la Palaya Cabo de San Juan de Guía, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona, su cuerpo fue hallado el 13 de agosto de 2013 en la Playa Boca del Saco hacia las 6:00 a.m., por unos pescadores de la zona contratados para la búsqueda por sus familiares. Argumentan los convocantes, que la muerte del joven JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.), se debió a falta de ayuda por parte de los funcionarios del Parque Nacional Natural Tayrona, ya que estos no contaban con la infraestructura suficiente, para atender una emergencia de esa magnitud, como la que causo el ahogamiento del familiar de los convocantes.

CONSIDERACIONES

Con el fin de demostrar al Despacho la ausencia de responsabilidad de mi mandante, hago las siguientes consideraciones fácticas y jurídicas, en relación con las actuaciones desplegadas por éste, las cuales confluyen para corroborar que al contrario de lo manifestado en la solicitud de conciliación, que la Administración actuó diligentemente, conducta que se ajustó en todo a las normas legales que lo rigen y señalan sus funciones, lo que sin lugar a duda, conducirá a su absolución:

Con ello no se acredita, la inexistencia de responsabilidad administrativa por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ya que otra cosa sería que para el día de ocurrencia del accidente el joven JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.), el Parque Nacional Natural Tayrona no contara con señales preventivas o prohibitivas, pero ocurre en este caso, que el Parque referido, se encuentra debidamente señalizado, en cuyas señales se puede advertir que hay sitios en los que NO está permitido a los usuarios del Parque bañarse en sus playas, nadar, etc., situación que era de pleno conocimiento tanto del joven Sánchez Vera, como del grupo de personas que ingresó a ese sitio el 11 de agosto de 2013, además que a todo visitante al momento de acceder al Parque, se le hace entrega de un folleto, donde se encuentra consignada toda la información relacionada con el Parque, así como de los sitios que están vedados para poder desarrollar actividades de baño dentro del mar. Además en dicho folleto, (se allega copia de dicho folleto) se incluye el siguiente texto:

"RECOMENDACIONES"

"Nade en lugares autorizados, hay corrientes fuertes que pueden poner en peligro su vida "

Así se corrobora de la lectura del oficio DTCH del 26 de junio de 2012, (se aporta al proceso) en el que la Jefe del Área del Parque Nacional Natural Tayrona, manifiesta al hacer referencia a la inquietud de si en las boletas de acceso al Parque Tayrona para la época del accidente - 15 de noviembre de 2009 -, estaba impresa alguna advertencia para los usuarios del Parque, que:

" ... Posteriormente dada las aglomeraciones en las taquillas de ingreso y al malestar de los usuarios, se reemplazó por un sistema de facturación que permite agilidad en el ingreso al área protegida y se entrega un plegable en el cual se encuentra consignado el mapa del área protegida con los atractivos y las recomendaciones de seguridad y uso".

Es importante señalar que antes el ingreso al área, además de lo antes mencionado, a los visitantes se les realiza una inducción sobre los valores objeto de conservación, los usos autorizados así como las restricciones y prohibiciones sobre las zonas no aptas para baños.

También se confirma la existencia de señalización cuando la Jefe del Área Parque Nacional Natural Tayrona en el mismo documento manifiesta al preguntarle si dentro de ese lugar para el 11 de agosto de 2013 existía alguna señal de advertencia o prohibición a los usuarios, para utilizar las playas para bañarse, lo siguiente:

"Desde la declaratoria del área protegida, existen vallas informativas, prohibitivas y restrictivas en las cuales se informa al visitante los sitios en los cuales se puede desarrollar actividades recreativas entre ella los sitios en los cuales se puede acceder al mar y los sitios a los cuales está prohibido el ingreso al mar".

"La última actualización de vallas se realizó en el año 2007, la cual fue contratada por la Unión Temporal Concesión Tayrona, en cumplimiento de una obligación contemplada en el contrato suscrito con Parques Nacionales Naturales de Colombia; para lo cual contrató al señor JORGE HERNÁN RUIZ AL VAREZ donde el objeto fue prestar los Servicios técnicos de elaboración e instalación de la señalización para el Parque Tayrona, entregando además de la señalización un informe."

De igual manera, se resalta que los convocantes no ha aportado al proceso las pruebas pertinentes a través de las cuales lleve a la convicción que mi poderdante deba responder por el accidente que él mismo y por su propia culpa, negligencia impericia y descuido ocasionó y que pretende trasladarla a terceros como a mi representada, más aún, cuando abiertamente el joven Sánchez Vera desconoció las señales y prohibiciones contempladas tanto en las vallas instaladas en los senderos, como en el plegable que se les entregó al ingresar al Parque y dado el grado de escolaridad del joven JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.), quien adelantaba para el día del accidente estudios

161

universitarios, de ingeniería Electrónica en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas sabía leer, motivo por el cual, la ignorancia del contenido de las señales PROHIBITIVAS, INFORMATIVAS Y PREVENTIVAS, no es excusa para trasladar su culpa y torpeza a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Se aduce sin prueba concreta alguna por parte de los convocantes, que la Administración para este evento, Parques Nacionales Naturales de Colombia debe ser declarado patrimonial, solidaria y administrativamente responsable por el daño antijurídico causado al joven **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.)**, en relación con el ahogamiento sufrido, argumentando como título de imputación la Responsabilidad Extracontractual, en aplicación de la Teoría del falla en el servicio por omisión, pero probaré a continuación, que frente a mi mandante, no aplica este título de imputación de responsabilidad administrativa, por cuanto no se cumplen los requisitos que de acuerdo con la Doctrina del H. Consejo de Estado existen al respecto, entre la que es pertinente recordar:

RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD.

Esa responsabilidad, puede surgir en virtud de diversos títulos de imputación, tales como la falla del servicio, el daño especial o la teoría del riesgo, que obedecen a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder por la producción de un daño antijurídico, el régimen de responsabilidad adecuado es el de la teoría del riesgo excepcional, en la cual la Administración debe responder siempre que produzca un daño con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza. En virtud de esta teoría, que da lugar a la responsabilidad objetiva de la Administración, al demandante le basta con probar la existencia del daño antijurídico y el nexo causal entre éste y el servicio, para que se pueda deducir la responsabilidad patrimonial, sin entrar a analizar la conducta del agente, para determinar si la misma fue culposa o no. Y por otra parte, para exonerarse de responsabilidad, a la Administración no le queda otra opción que desvirtuar el nexo entre el servicio y el daño, mediante la comprobación de una causa extraña, tal como culpa exclusiva de la víctima, fuerza mayor o el hecho exclusivo y determinante de un tercero. Con relación a este régimen, ha dicho la jurisprudencia de la Sala:

"Con anterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, esta Sala elaboró y desarrolló los fundamentos de varias teorías o regímenes que permitían sustentar, con base en el análisis del caso concreto, la responsabilidad del Estado. Así, se desarrolló, entre otras, la

162

teoría del riesgo excepcional, cuyo contenido, precisado en varios pronunciamientos, fue presentado muy claramente en sentencia del 20 de febrero de 1989, donde se expresó”:

A partir de la expedición de la nueva Constitución Política, todo debate sobre la responsabilidad del Estado debe resolverse con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la misma, según el cual éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, que les sean imputables. Debe establecerse, entonces, en cada caso, si existen los elementos previstos en esta disposición para que surja la responsabilidad.

De conformidad con las anteriores transcripciones, no se evidencia en ninguna parte, las razones por las cuales se debe aplicar esta teoría de imputación de responsabilidad, la que por su supuesto, es totalmente descabellada y no viene su aplicación al presente caso, como sustento de responsabilidad del Estado.

Sin embargo, las mismas pruebas allegadas con la solicitud de conciliación, acreditan la existencia de una causal eximente de responsabilidad, toda vez que se trata de un hecho que rompe el nexo causal entre el daño y el servicio - en este caso las funciones que presta el Parque Nacional Natural Tayrona -, consistente en la negligencia y descuido del joven JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.), desde el mismo momento en que ingresó al mencionado Parque, responsabilidad que por supuesto de acuerdo con la doctrina del H. Consejo de Estado, nunca se encuentra a cargo de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

También debemos precisar, que se ha presentado la figura de la culpa de la víctima, que aplica además, como causal de exoneración de responsabilidad del Estado:

Está plenamente demostrado que el joven JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.), por su propia cuenta y riesgo, junto con otro compañero, decidió nadar en el sector de Cabo San Juan de Guia, donde falleció por ahogamiento.

Sobre el tema de la responsabilidad extracontractual del Estado, como bien se sabe, el artículo 90 de la Constitución Política, establece que:

"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

163

"El daño antijurídico se puede entender, de acuerdo a la Doctrina como" Según LEGUINA, "... un daño será antijurídico cuando la víctima del mismo no esté obligada por imperativo explícito del ordenamiento a soportar la lesión de un interés patrimonial garantizado por la norma jurídica".

Esta norma recurre a los conceptos de culpa grave o dolo del servidor público, pero cuando se califican o distinguen grados de responsabilidad, se va más allá de la referencia a la definición de la legislación civil.

De lo expuesto y transcrito anteriormente, es lógico concluir que a todo funcionario o exfuncionario público o cualquier persona que ejerza funciones públicas se le exigirá en el cumplimiento de sus funciones el máximo de diligencia y cuidado, por cuanto su actuar puede comprometer la responsabilidad del Estado, la que descansa, descartados los principios individualistas y subjetivistas de la culpa grave y el dolo, en la falla o falta del servicio o de la Administración o en la llamada anónima de los mismos. Falla, que como atrás se anotó no se ha presentado por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia y que mucho menos han podido demostrar las partes convocantes, en cuanto a mi representada.

EXCLUSION DE RESPONSABILIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA POR CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA

Teniendo como referencia y prueba, que mi poderdante previo al ingreso al Parque Nacional Natural Tayrona, entrega a los usuarios un plegable que contiene la información previa del Parque, así como los usos permitidos del mismo y las áreas en las que es susceptible la recreación, y que de igual forma, para el día en que ocurrieron los hechos, el Parque se encontraba debidamente señalizado, con lo cual se desvirtúa la afirmación temeraria y sesgada del apoderado de los convocantes, afirmando, sin prueba alguna, que el Parque no tenía, buzos salvavidas, lo cual no es cierto, ni pertinente, puesto que el citado Parque Tayrona no es un sitio o balneario para que los turistas tomen baño, menos en el sector de ocurrencia del accidente.

Sobre este tema, es reiterado el pronunciamiento jurisprudencial emitido, particularmente, lo expresado por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado en la Sentencia del 20 de abril de 2005:7

Cabe recordar que la culpa exclusiva de la víctima, entendida como la violación por parte de ésta de las obligaciones a las cuales está sujeto el administrado, exonera de responsabilidad al Estado en la producción del daño.

Así, la Sala en pronunciamientos anteriores ha señalado:

1640

"Específicamente, para que pueda hablarse de culpa de la víctima jurídicamente, ha dicho el Consejo de Estado, debe estar demostrada además de la simple causalidad material según la cual la víctima directa participó y fue causa eficiente en la producción del resultado o daño, el que dicha conducta provino del actuar imprudente o culposo de ella, que implicó la desatención a obligaciones o reglas a las que debía estar sujeta. Por tanto puede suceder en un caso determinado, que una sea la causa física o material del daño y otra, distinta, la causa jurídica la cual puede encontrarse presente en hechos anteriores al suceso, pero que fueron determinantes o eficientes en su producción. Lo anterior permite concluir que si bien se probó la falla del servicio también se demostró que el daño provino del comportamiento exclusivo de la propia víctima directa, la cual rompe el nexo de causalidad; con esta ruptura el daño no puede ser imputable al demandado porque aunque la conducta anómala de la Administración fue causa material o física del daño sufrido por los demandantes, la única causa eficiente del mismo fue el actuar exclusivo y reprochable del señor Mauro Restrepo Giraldo, quien con su conducta culposa de desacato a las obligaciones a él conferidas; se expuso total e imprudentemente a sufrir el daño".

De igual forma, se ha dicho que para que la culpa de la víctima releve de responsabilidad a la Administración, aquella debe cumplir con los siguientes requisitos:

Una relación de causalidad entre el hecho de la víctima y el daño. Si el hecho del afectado es la causa única, exclusiva o determinante del daño, la exoneración es total. Por el contrario, si ese hecho no tuvo incidencia en la producción del daño, debe declararse la responsabilidad estatal. Ahora bien, si la actuación de la víctima concurre con otra causa para la producción del daño, se producirá una liberación parcial, por aplicación del principio de concausalidad y de reducción en la apreciación del daño, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2357 del Código Civil. - El hecho de la víctima no debe ser imputable al ofensor, toda vez que si el comportamiento de aquella fue propiciado o impulsado por el ofensor, de manera tal que no le sea ajeno a éste, no podrá exonerarse de responsabilidad a la administración.

Como se puede observar, se dan a cabalidad los presupuestos para que se absuelva a mi poderdante de toda responsabilidad, con fundamento en esta causal de exoneración de responsabilidad administrativa.

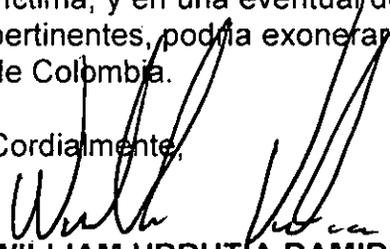
De manera, que los convocantes se han quedado cortos probatoriamente hablando, para enrostrar responsabilidad alguna a la Administración, ya que de acuerdo con la suficiente y contundente defensa de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dentro del sub lite, no está acreditado el elemento primordial que configura la responsabilidad Extracontractual del Estado, para que pueda ser condenado dentro de la presente causa a título de responsabilidad subjetiva por aplicación de la Teoría de la falla en el servicio por omisión, ya que si bien existe un daño, falta el nexo causal entre la falla derivada del actuar de la administración y el daño, es decir que debe existir una intervención u omisión por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia que haya inferido los perjuicios que se reclaman, motivo por el cual se derrumba cualquier posibilidad de que la Administración pueda ser condenada o declarada responsable administrativamente, lo que llevará a que se descarten en su totalidad las pretensiones de los convocantes.

Lo anterior, solamente deja claro que se pretende trasladar a mi mandante una responsabilidad que no tiene, máxime si tenemos en cuenta que el accidente lo provocó el propio joven Sánchez Vera, debido a su impericia, culpa, descuido y negligencia, pasando por alto la señalización, así como la información y prohibiciones contenidas en el plegable que se entregó al ingresar al Parque Nacional Natural Tayrona, con el resultado relatado en el texto de la solicitud de conciliación.

CONCEPTO Y/O RECOMENDACIÓN

Dadas las condiciones indicadas, se concluye que la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aceptar la conciliación propuesta, ni proponer fórmula alguna de arreglo, por cuanto se encuentra demostrado que la muerte causada por ahogamiento del joven **JUAN PABLO ANDRES SANCHEZ VERA (Q.E.P.D.)**, se dio por culpa exclusiva de la víctima, y en una eventual demanda de reparación directa, con ese argumento y las pruebas pertinentes, podría exonerarse de cualquier responsabilidad a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Cordialmente,


WILLIAM URRUTIA RAMIREZ
Abogado Oficina Asesora Jurídica



EL SUSCRITO SECRETARIO DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICIÓN DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión ordinaria llevada a cabo el nueve (09) de septiembre de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación judicial dentro de la Acción Popular que se adelanta por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, siendo demandante el señor Laurentino Astaiza Quesada en contra de la Nación - INCODER, Parques Nacionales Naturales de Colombia y otros.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

En la contestación de la demanda se señaló la importancia de las áreas del sistema de parques nacionales naturales, la competencia de la entidad, las características de la licencia ambiental, el por qué se declaró el PNN Farallones de Cali, el por qué se expidieron esas leyes (54 y 175) y cuál es la función ambiental y los servicios ambientales que presta el parque.

Se señalan aspectos adicionales tales como la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los parques naturales, manifestando la importancia de estas áreas tanto para los colombianos como para la humanidad.

En cuanto a aspectos procesales, se manifiesta que la acción popular no es el mecanismo idóneo para solicitar la indemnización de perjuicios, que la acción popular no es procedente para solicitar la nulidad de leyes ni de actos administrativos, razones por las cuales desde el punto de vista procesal la acción resulta improcedente.

Con referencia al estatuto de habitabilidad, fue necesario hacer una ponderación en temas de derechos para manifestar que el parque está contribuyendo a la protección de los derechos colectivos de los colombianos, en contra de los que señala la acción, la cual aduce que el parque está vulnerando los derechos colectivos, lo anterior con base en lo previsto en la Ley 472, la cual establece el derecho al medio ambiente sano y el equilibrio ecológico y la protección de las áreas de especial importancia ecológica.

Respecto a la construcción de viviendas, se le manifiesta al accionante que tiene que tramitar la licencia ambiental, con el análisis de fondo sobre el tema.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por el apoderado y que bajo el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, las leyes ambientales son innegociables, se recomienda no conciliar.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los nueve (9) días del mes de septiembre de 2015.

JAIME ANDRES ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Secretario Técnico
Comité de Conciliación y Repetición





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



EL SUSCRITO SECRETARIO DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICIÓN DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el día nueve (09) de septiembre de 2015, se reunió con el fin de analizar la procedencia o no de la conciliación prejudicial, que cursa en la Procuraduría 40 Judicial II de Popayán, siendo convocante el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARAGON Y OTROS** y convocado **LA NACION – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – PARQUE NACIONAL NATURAL GORGONA**, audiencia que se llevará a cabo el día catorce (14) de septiembre de 2015.

El Comité una vez analizado y estudiado el caso, por unanimidad decidió **CONCILIAR**, teniendo en cuenta los siguientes:

1. HECHOS

El señor **JUAN ANSELMO CUENU** suscribió el contrato de suministro de servicio No. 22 de 2013 con la Dirección Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia el día 07 de julio de 2013.

Con el fin de cumplir con la labor contratada, el señor **JUAN ANSELMO CUENU** contrato para el desarrollo de la obra al señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO**, quien el 01 de agosto de 2013 se encontraba trabajando en la isla Gorgona, en la construcción del techo de la estación científica, cuando se partió la base de madera sobre la cual se encontraba apoyado, ocasionando que cayera al suelo desde una altura aproximada de 3 metros, ocasionándole fracturas múltiples, como lo son, de cadera, fémur derecho, fractura de codo, brazo, radio y antebrazo izquierdo, quedando incapacitado aparentemente para trabajar de forma definitiva y sin posibilidades de rehabilitación.

2. CONSIDERACIONES

El Comité de Conciliación y repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia una vez realizó el correspondiente análisis del caso decidió **NO CONCILIAR** teniendo en cuenta las siguientes razones:

La constante evolución de la jurisprudencia en materia de responsabilidad estatal ha decantado el concepto de que a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, concretamente a través de su artículo 90, se estableció una consagración expresa de responsabilidad estatal susceptible de ser fundamento de cualquiera de los regímenes contentivos de la misma, como son:

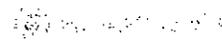
Régimen de Responsabilidad Subjetiva: Se fundamenta en la determinación y comprobación de la denominada falla del servicio, que implica la demostración del elemento de negligencia estatal, definida como el descuido con que el



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



agente realiza sus actividades, es decir, que no cumple con sus deberes de diligencia y cuidado en el ejercicio de la competencia que le ha sido asignada por el legislador. Para ello debe analizarse el escenario, la competencia y los recursos con que cuenta la Administración para realizar sus cometidos.

Este régimen supone que la actuación estatal constitutiva de daño se haya desplegado de manera ilícita o irregular.

Régimen de responsabilidad objetiva: Parte del hecho de que exista una actuación del Estado (legítima o no) que es causa directa de un daño antijurídico susceptible de indemnización. Este régimen tiene dos vertientes que son:

a) Responsabilidad por daño especial: Supone la concurrencia de una actuación legítima del Estado que ocasiona en cabeza de un particular la ruptura certera del principio de igualdad ante las cargas públicas y un nexo de causalidad demostrable entre las dos situaciones.

b) Responsabilidad por riesgo excepcional: La jurisprudencia del Consejo de Estado ha decantado esta modalidad de manera reiterada. Específicamente el fallo emitido por la Sección Tercera, Exp 4655, del 20 de febrero de 1989 la definió así:

"Según esta teoría, el Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que la construcción de una obra o la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuesto a experimentar un "riesgo de naturaleza excepcional" que dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que se derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio"

Es pertinente resaltar que a partir de dicha sentencia la jurisprudencia aplicó en múltiples oportunidades la responsabilidad por riesgo en los eventos en los cuales la producción del daño se origina en las denominadas "actividades peligrosas", concretamente en los casos de prestación del servicio de energía eléctrica, uso de armas de fuego y conducción de vehículos de propiedad del Estado.

Vistos los títulos de imputación de responsabilidad estatal, para el caso de la solicitud de conciliación que nos ocupa es posible llegar a la siguiente conclusión:

La eventual demanda de reparación directa podrá optar por imputar la responsabilidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a título de falla del servicio por responsabilidad subjetiva.

Ahora bien, independientemente del título de imputación de responsabilidad que se desarrolle en la demanda, los elementos constitutivos de la misma deberán quedar probados durante el proceso.

Sobre este aspecto, se considera que aplica la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en particular la Sentencia del 11 de noviembre de 1999, en la que con ponencia del Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez, radicación 11499, se dijo:



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



168

“El artículo 90 de la Constitución Política consagra una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca tanto la responsabilidad de naturaleza contractual como la extracontractual; de su inciso primero, se deduce que son dos los elementos indispensables para la declaración de la responsabilidad patrimonial del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del mismo al Estado. La trascendencia del precepto admite diversas aproximaciones de las cuales - para solo destacar dos - se hace notar que otorga una mayor autonomía a la teoría de la responsabilidad del Estado en relación con la responsabilidad de los particulares regulada en el derecho privado y que estructura mejor la responsabilidad como tendiente a reparar los daños antijurídicos a la víctima antes que a sancionar a un agente infractor (el Estado) de las reglas de derecho.

Por lo anterior, no hay duda de que el fundamento de la responsabilidad del Estado se desplazó de la ilicitud de la conducta causante del daño (falta del servicio o culpa del Estado) al daño mismo, siempre y cuando este fuese antijurídico. Esa sola circunstancia cambia, de modo fundamental, la naturaleza y la finalidad de la institución que, de simplemente sancionatoria pasa a ser típicamente preparatoria, tomando en cuenta para su operatividad no tanto al agente del daño (merecedor de la sanción), sino a su víctima (merecedora de la reparación). Una visión de esa naturaleza ha permitido que la responsabilidad del Estado se comprometa frente a los daños que origina tanto su acción jurídica (como ha sido la tesis tradicional) como su conducta lícita que es donde se nota, con mayor énfasis, el carácter netamente preparatorio que ha ido adquiriendo la teoría. Se desliga, de esta manera, la antijuridicidad del daño de su causación antijurídica; esta última será, en adelante uno de los criterios de imputación del daño que “permite trasladar los efectos negativos del hecho dañoso desde el patrimonio de la víctima hacia el patrimonio de la administración y, eventualmente, dirimir también el reparto de responsabilidades entre aquélla y el agente físico cuya conducta haya causado el daño”.

Considerando lo anterior, se debe hacer un análisis del caso concreto en cuanto a la existencia de la conducta, el daño antijurídico y el nexo causal como elementos constitutivos de responsabilidad.

La conducta o actuación de la Administración

Como requisito indispensable para la declaratoria de responsabilidad del Estado, se halla el de la necesidad de que exista una conducta desplegada por este, bien sea a título de acción o de omisión y que la misma pueda ser calificada seriamente como irregular, tratándose de falla del servicio o aún legítima si se alega daño especial o riesgo excepcional.

Teniendo en cuenta que la conducta se materializa en el supuesto accidente que padeció el señor **LUIS ANTONIO CAICEDO ARANGO**, el día 01 de agosto de 2013, cuando realizaba labores de reparación y construcción, del techo de la estación científica ECHvP, del Parque Nacional Natural Gorgona, podría alegarse que no se le puede imputar responsabilidad alguna a Parques Nacionales Naturales de Colombia, ya que el convocante debió acreditar el nexo



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



causal, pues al igual que ocurre con la mayoría de los elementos y características del tema de responsabilidad del Estado ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado la que ha precisado en qué consiste el nexo causal.

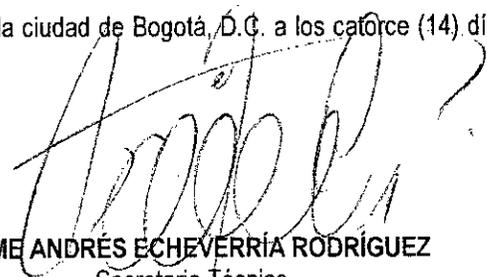
"... El art. 90, inc. 1º de la Carta Política, exige - en orden a deducir la responsabilidad patrimonial del Estado -, que los daños antijurídicos sean "causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas", con lo cual se refiere al fenómeno de la imputabilidad, tanto fáctica como jurídica. De allí que elemento indispensable - aunque no siempre suficiente - para la imputación, es el nexo causal entre el hecho causante del daño y el daño mismo, de modo que este sea el efecto del primero. En este entendimiento, la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas, en desarrollo del servicio público o en nexo con él."

La noción básica del nexo causal indica que el daño sea consecuencia directa de la actividad desplegada por el demandado, lo que ha sido denominado causalidad física. La Sentencia comentada recoge otro postulado que ha venido siendo tratado por la jurisprudencia y la doctrina a saber: **la causalidad jurídica**.

La causalidad jurídica significa que el hecho le sea imputable jurídicamente al demandado, es decir, que el daño sea imputable a la Administración por la acción u omisión en el cumplimiento de las competencias que la ley le ha asignado.

En el caso concreto existe un claro rompimiento del nexo causal entre la conducta, el perjuicio moral y el daño en vida relación alegada por los convocantes familiares del señor Luis Antonio Caicedo Arango, así como también lo existe en cuanto la producción del daño reclamado por lucro cesante, quiere esto decir que los daños aquí señalados no se encuentran probados y no son consecuencia de la conducta, lo que excluye la responsabilidad de la entidad frente a los mismos, por la inexistencia de la causalidad exigida por la ley para su configuración.

La presente certificación se expide en la ciudad de Bogotá, D.C. a los catorce (14) días del mes de septiembre de 2015.


JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ
Secretario Técnico
Comité de Conciliación y Repetición



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia

170

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por el apoderado y que bajo el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, las leyes ambientales son innegociables, se recomienda **no conciliar**.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que **PÁRQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA** no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los nueve (9) días del mes de septiembre de 2015.

JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRIGUEZ
Secretario Técnico
Comité de Conciliación y Repetición



 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

171

No Acta:	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 18 /11/ 15
----------	--	--------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

Miembros del Comité:

Silvia Patricia Tamayo – Asesora Subdirectora Administrativa y Financiera
 Julieta Ramos – Jefe Oficina Asesora de Planeación
 Yasmin González Daza – Jefe Oficina Gestión del Riesgo

Invitados:

William Urrutia - Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica
 Juan Claudio Arenas – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

Sesión ordinaria del comité de Conciliación y repetición del mes de noviembre del año 2015, en el que se estudian, evalúan y se decide sobre la procedencia de la Conciliación en los siguientes casos sometido a consideración.

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio:
No. 1011
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURIA (REPARTO)
DEMANDANTE: WILSON BLANCO ORTIZ
APODERADO: EN NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA; MINISTERIO DE AMBIENTE Y OTROS
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR
No. 1012
DATOS DEL TRÁMITE: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
DESPACHO COMPETENTE: PROCURADURIA (REPARTO)
CONVOCANTE: CAFAM
APODERADO:
CONVOCADO: NACION- PARQUES NACIONALES NATURALES
FECHA DE LA AUDIENCIA: 26 DE NOVIEMBRE DE 2015





Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

123

horario de trabajo impuesto por la Dirección, lo cual demuestra la supuesta dependencia y subordinación en forma clara y expresa, y que configura el contrato realidad de trabajo, por reunir los elementos que lo constituyen, como lo son prestación del servicio en forma personal y la subordinación.

- 3- En escrito del 6 de agosto de 2012 el accionante presentó solicitud ante la Directora Territorial Caribe, doctora Luz Elvira Angarita Jiménez, en donde solicitó el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales, que consideraba le adeudaba Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- 4- Con oficio No 01165 del 12 de septiembre de 2012, la Directora Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dio respuesta a su solicitud, aclarando que su vinculación con la entidad, fue a través del contrato de prestación de servicios profesionales, advirtiendo que en los mismos, no se configuran los elementos sustanciales del contrato que generan una relación laboral, como lo señala el convocante.

3. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El apoderado judicial, expone que el convocante aduce que se declare la nulidad de la Resolución No 01165 del 12 de septiembre de 2012, por medio del cual le negaron el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales, cesantías, intereses sobre las cesantías, vacaciones causadas y no disfrutadas, primas de servicios, aportes a la seguridad social y demás emolumentos a los que tiene derecho por la relación laboral existente entre el 25 de abril de 2005 y el 31 de enero de 2011, según los contratos de prestación de servicios, enumerados en la presente solicitud, así como también lo descontado por retención en la fuente e impuestos por los contratos de prestación de servicios profesionales.

En el caso sub judice, se tiene que el Oficio No 01165 del 12 de septiembre de 2012, en el cual la Directora Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dio respuesta a su solicitud, aclarando que su vinculación con la entidad, fue a través del contrato de prestación de servicios profesionales, advirtiendo que en los mismos, no se configuran los elementos sustanciales del contrato que generan una relación laboral, como lo señala el convocante.

El término de caducidad del presente medio de control, como se colige de la solicitud, venció el 13 de enero de 2013, que al ser domingo, fue inhábil y pasó al lunes 14. Así las cosas, no le asiste razón al convocante en cuanto a su solicitud, ya que la misma se encuentra caducada. En este sentido se reitera que el 14 de enero de 2013, era el último día que tenía el convocante para incoar su solicitud, pues el día 11 de septiembre de 2015, fecha en la cual hace la presente solicitud, ya había operado la caducidad del medio de control que pretende.

En este sentido, se encuentra que según lo preceptuado por el artículo 164, Numeral Segundo literal d), del CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la nulidad y restablecimiento del derecho, del convocante esta caducada, pues el día en que se causaron los hechos y tuvo conocimiento de los mismos fue el 12 de septiembre de 2012, por lo que contaba hasta el 14 de enero de 2013 para interponer la acción (4 meses a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).



Ministerio del Medio Ambiente, Planeación y Desarrollo Territorial

PROSPERIDAD
PARA TODOS



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

174

4. CONCEPTO Y/O RECOMENDACION:

Se recomienda no proponer fórmula de arreglo toda vez que de los documentos aportados con la solicitud de conciliación se evidencia claramente que frente a la acción pretendida por el convocante, ya opero el fenómeno de la caducidad desde el 13 de enero de 2013.

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PACTAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado.

Caso 2

Conciliación extrajudicial- CAFAM

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, cancele a favor de CAFAM, el saldo que le adeuda en la factura RE:31423 por valor de \$360.000, expedida el 16 de diciembre de 2013, por concepto de prestación de servicio especializado de organización logística para desarrollo de actividades enmarcadas en el plan de bienestar social e incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS

1. El convocante y Parques Nacionales Naturales de Colombia constituyeron un contrato derivado de la propuesta y aceptación de la oferta No 186 de prestación de servicios 2013, respectivamente cuyo objeto fue la prestación de servicios especializados de organización logística para el desarrollo de actividades enmarcadas en el Plan de Bienestar Social e Incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia, relacionadas con la promoción de calidad de vida laboral del talento humano vinculado con la entidad, que contemple actividades recreativas, lúdicas y culturales, con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso institucional.
2. Parece ser que CAFAM presentó oportunamente a PARQUES Naturales Nacionales de Colombia, la factura RF: 31423 con sus respectivos soportes para pago, por valor de DIEZ MILLONES DOSCIENTOS VEINTEMIL SETECIENTOS SESENTA PESOS MCTE (\$10.220.760.00), a la cual le fue abonada la suma de NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y UN MIL SEICIENTOS SESENTA PESOS MCTE (\$9.871.660.00), dejando un saldo pendiente de pago a favor de CAFAM de TRESCIENTOS SESENTA MIL PESOS MCTE (\$360.000.00).

3. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO:

El apoderado explica que se trata de una obligación contenida en una factura, la cual es clara, expresa y actualmente exigible, cumple con los presupuestos del acuerdo conciliatorio prejudicial en materia contencioso administrativa.

Que dicha factura RE: 31423 es de fecha 16 de diciembre de 2013, la cual para un eventual reclamación mediante el



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

175

procedimiento ejecutivo no se encuentra caducada, de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Ley 1437 de 2.011 el cual establece que la demanda deberá ser presentada: "Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;"

En el caso específico, la factura que aporta el convocante con su solicitud, constituye un título ejecutivo en el cual consta una obligación clara, expresa y exigible donde las partes definieron el estado de las prestaciones mutuas una vez finalizada la ejecución del acuerdo contractual. Con la suscripción del documento en mención, la Entidad creó una situación jurídica a favor del ex contratista el cual puede ser reclamado por las vías judiciales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que este acto es "... un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres y exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla"

En este sentido tenemos que la factura RE; 31423, no ha sido tachada de falsedad ni cuestionada su validez ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos es "un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral -conciliador- quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian." La nota característica de este mecanismo de resolución de conflictos es la voluntariedad de las partes para llegar a la solución de su controversia, pues son ellas, ayudadas por el conciliador que no tiene una facultad decisoria, quienes presentan las fórmulas de acuerdo con las que se espera poner fin a sus divergencias. Es, entonces, un mecanismo de autocomposición porque son las partes en conflicto y no un tercero, llámese juez o árbitro, quienes acuerdan o componen sus diferencias."

El fin de la conciliación extrajudicial no es otro que zanjar las controversias que pudieron haberse suscitado en determinada relación jurídica o contractual.

Después de haberse agotado el procedimiento de conciliación, el resultado será un documento en el cual constará la manifestación de voluntad y los acuerdos a los que llegaron las partes y en efecto la concreción de las obligaciones a las que cada uno de los suscribientes se compromete. En otras palabras el resultado será la configuración de un título ejecutivo.

Como se señaló en párrafos anteriores, la factura RE: 31423 ya es por sí misma un título ejecutivo en el cual las partes en controversia definieron el estado de sus prestaciones y zanjaron sus controversias.

Por lo anterior, y atendiendo a que el fin de la conciliación no es otro que poner fin a las diferencias suscitadas entre las partes y constituir un título, resultaría innecesario convocar a una nueva conciliación para definir el estado de las prestaciones que ya fueron definidas en la factura RE: 31423.



MinAmbiente
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible

1 PROSPERIDAD
PARA TODOS

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

176

	<p>4 .CONCEPTO Y/O RECOMENDACIONES:</p> <p>Teniendo en cuenta que en la actualidad existe una factura que presta merito ejecutivo, la cual goza de presunción de legalidad pues no ha sido anulada por los jueces de la República, no es procedente ningún mecanismo alternativo de solución de conflictos para garantizar el pago, ya que para el efecto, la factura RE: 31423 expedida el 16 de diciembre de 2013, es suficiente para proceder con la cancelación de la prestación de servicios especializados de organización logística para desarrollo de actividades enmarcadas en el plan de bienestar social e incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p> <p>Por las razones que fueron expuestas, este asunto no es por su naturaleza conciliable pues la obligación se encuentra contenida en un título ejecutivo y se configura un hecho consumado.</p> <p>5. DECISIÓN DEL COMITÉ:</p> <p>El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO PACTAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado.</p>
--	--

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	
2. Elaboración del acta del Comité	Secretaria Técnica	

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

Actividad	Responsable del Seguimiento	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1. Expedición de las Certificaciones	Secretaria Técnica		Finalizado

DOCUMENTOS ANEXOS AL ACTA: FICHAS DE CONCILIACIÓN, Anexo Listado de ASISTENCIA

111

 TODOS POR UN NUEVO PAÍS MINAMBIENTE	LISTA DE ASISTENCIA	Código: GAINF_FO_04
		Versión: 3
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO: Comité de Conciliación Sesión Ordinaria. mes Noviembre 2015	ENCARGADO DEL EVENTO	
	Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA	TIPO DE REUNIÓN:	Video conferencia <input type="checkbox"/> Presencial <input checked="" type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN: Oficina Jurídica.	FECHA: 18 Nov-2015	HORA INICIO: 3. pm.

PARTICIPANTES							
No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Silvia Romero D22	SEF	Silvia@pnrnacionales.gov.co		X		[Firma]
2	Julieto Romos					X	
3	Darwin González					X	
4	Lilazaborudín Op.	Fla 2nd.	lila.zaborudin@pnr.gov.co		X		[Firma]
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



	DESARROLLO SOSTENIBLE -PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, en la cual se controvierte la existencia de un contrato realidad.
6	Elaboración solicitud de revisión de los procesos radicados bajo los Nos. 1900133330062007-00445-00, 1900133330042007-00369-00, 1900133330012007-00408-00, 1900123000002003-01123-00 y 1900131050011999-00320-00 que actualmente cursan en la ciudad de Popayán.
7	Transcripción de textos de los actos administrativos y logos a publicar en el Diario el Siglo, lo cual fue objeto de contratación por parte de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
8	Elaboración de oficio devolviendo documentos al Director Territorial Andes Nororientales para surtir notificación de resoluciones 118 y 119 de 2012 con las cuales se declaro el incumplimiento de unos contratos de suministro.
9	Elaboración de oficio dirigido a la Dra. Carolina Lince remitiendo textos a y logotipos publicar por el Diario el Siglo.
10	Elaboración de poderes para representación dentro de los procesos 190012300000200301123-00 y 1999-320 con el fin de iniciar proceso ejecutivo para el cobro de costas procesales) Ref.: PROCESO ORDINARIO LABORAL –EJECUTIVO LABORAL. EXPEDIENTE: 1999-320. Demandante: JOSÉ ARIEL GONZÁLEZ
11	Elaboración de memorial para dar inicio a proceso ejecutivo para el cobro de costas procesales, dentro del Proceso Ordinario Laboral –Ejecutivo Laboral. EXPEDIENTE: 1999-320. Demandante: JOSÉ ARIEL GONZÁLEZ.
12	Colaboración en la proyección de Recurso de Reposición dentro de la actuación administrativa 2013-228-3-36. Peticionario: INVERICAD S.A. –EN LIQUIDACIÓN-(Antes Ganadería Osorio Carbonell O.C. Limitada).

Cordialmente,

ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO
 ABOGADA CONTRATISTA – OFICINA ASESORA JURÍDICA

178

FICHA DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

ID de Ficha: 2835 Responsable de la ficha: WILLIAM GIOVANY URRUTIA RAMIREZ

Datos de la solicitud

No. de la solicitud de conciliación	Fecha de los hechos	Tipo de acción o medio de control
2015-666069		Nulidad y restablecimiento del derecho

Despacho Actual:	PROCURADURIA (REPARTO)	
Convocante(s)	85466136 BLANCO ORTIZ WILSON	Convocado(s) PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL - NIVEL CENTRAL

Fecha de la audiencia de conciliación

OBSERVACIONES: No se ha notificado fecha de audiencia de conciliacion

Descripción de la solicitud

1. Pretensiones de la solicitud

Que Nación Colombiana – el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia, declaren la nulidad de la Resolución No 01165 del 12 de septiembre de 2012, por medio del cual le negaron el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales, cesantías, intereses sobre las cesantías, vacaciones causadas y no disfrutadas, primas de servicios, aportes a la seguridad social y demás emolumentos a los que tiene derecho por la relación laboral existente entre el 25 de abril de 2005 y el 31 de enero de 2011, según los contratos de prestación de servicios, enumerados en la presente solicitud, así como también lo descontado por retención en la fuente e impuestos por los contratos de prestación de servicios profesionales.

2. Hechos

- El señor WILSON BLANCO ORTIZ, identificado con la cédula de ciudadanía No 85.466.136 de Santa Marta, estuvo vinculado laboralmente en la Dirección Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en la modalidad de contrato de prestación de servicios desde el 25 de abril de 2005 hasta el 31 de enero de 2011 sucesivamente.
- Para el cumplimiento de las labores del señor WILSON BLANCO ORTIZ, supuestamente estuvo sometido a un horario de trabajo impuesto por la Dirección, lo cual demuestra la supuesta dependencia y subordinación en forma clara y expresa, y que configura el contrato realidad de trabajo, por reunir los elementos que lo constituyen, como lo son prestación del servicio en forma personal y la subordinación.
- En escrito del 6 de agosto de 2012 el accionante presento solicitud ante la Directora Territorial Caribe, doctora Luz Elvira Angarita Jiménez, en donde solicitó el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales, que consideraba le adeudaba Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Con oficio No 01165 del 12 de septiembre de 2012, la Directora Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dió respuesta a su solicitud, aclarando que su vinculación con la entidad, fue a través del contrato de prestación de servicios profesionales, advirtiendo que en los mismos, no se configuran los elementos sustanciales del contrato que generan una relación laboral, como lo señala el convocante.

3. Presuntas normas violadas

179

3. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. 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.

"MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad. No se suspende ni se interrumpe por el cese de actividades ni por la vacancia en la Rama Judicial, salvo que el plazo venza cuando el despacho se encuentre cerrado, caso en el que el término se extiende hasta el primer día hábil siguiente. Sobre la suspensión del término de caducidad, la Corporación se pronunció en auto del 28 de octubre de 2010, con ponencia del Magistrado, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, dentro del expediente radicado bajo el número 2009- 00078, así: "En tal orden, cuando se trate de contabilizar el término a partir del cual ocurre el fenómeno de la caducidad de la mentada acción, debe seguirse la regla del cómputo de meses, es decir, que en ella no se excluyen los días de interrupción de vacancia judicial o los que por cualquier otra causa el despacho se encuentre cerrado, por ejemplo la suspensión del servicio de administración de justicia, a menos que el término se venza en uno de ellos, caso en el cual el plazo se extenderá hasta el primer día hábil siguiente...". Consecuente con lo anterior, ni el cese de actividades ni la vacancia judicial, interrumpen el término de caducidad para ejercer el medio de control, diferente es que el plazo expire cuando el Despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se prorroga hasta el primer día hábil siguiente".

Descendiendo al sub iudice, se tiene que el Oficio No 01165 del 12 de septiembre de 2012, en el cual la Directora Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dio respuesta a su solicitud, aclarando que su vinculación con la entidad, fue a través del contrato de prestación de servicios profesionales, advirtiendo que en los mismos, no se configuran los elementos sustanciales del contrato que generan una relación laboral, como lo señala el convocante.

El término de caducidad del presente medio de control, como se colige de la solicitud, venció el 13 de enero de 2013, que al ser domingo, fue inhábil y pasó al lunes 14. Así las cosas, no le asiste razón al convocante en cuanto a su solicitud, ya que la misma se encuentra caducada. En este sentido se reitera que el 14 de enero de 2013, era el último día que tenía el convocante para incoar su solicitud, pues el día 11 de septiembre de 2015, fecha en la cual hace la presente solicitud, ya había operado la caducidad del medio de control que pretende.

4. Soporte probatorio

CADUCIDAD: El término de caducidad será el establecido en el literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; esto es cuatro meses a partir del día siguiente a la comunicación.

180

notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Teniendo en cuenta que el convocante alega haber radicado petición con fecha 6 de agosto de 2012, la cual tuvo respuesta por parte de la DT Caribe de PNN el día 12 de septiembre de 2012, por lo tanto la caducidad de la acción en este caso opero desde el 13 de enero de 2013.

Requisitos del artículo 2.2.4.3.1.1.6. del Decreto 1069 de 2015

1. Designación del funcionario a quien se dirige: Si
2. Individualización de las partes y sus representantes: Si
3. Aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan: Si
4. Pretensiones que formula el convocante: Si
5. Indicación de la acción contencioso administrativa que se ejerce: Si
6. Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso: No
7. Demostración del agotamiento de la vía gubernativa: No
8. Estimación razonada de la cuantía: No
9. Manifestación bajo la novedad de juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos: Si
10. Indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes: Si
11. Copia de la petición de conciliación enviada previamente al convocado: Si
12. La firma del apoderado del solicitante o solicitantes: Si

Análisis y concepto para conciliar

1. Problema Jurídico

De la solicitud de conciliación extrajudicial se desprende que el convocante aduce que se declare la nulidad de la Resolución No 01165 del 12 de septiembre de 2012, por medio del cual le negaron el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales, cesantías, intereses sobre las cesantías, vacaciones causadas y no disfrutadas, primas de servicios, aportes a la seguridad social y demás emolumentos a los que tiene derecho por la relación laboral existente entre el 25 de abril de 2005 y el 31 de enero de 2011, según los contratos de prestación de servicios, enumerados en la presente solicitud, así como también lo descontado por retención en la fuente e impuestos por los contratos de prestación de servicios profesionales.

2. Análisis de la caducidad

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

...

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

...

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. 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.

"MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad. No se suspende ni se interrumpe por el cese de actividades ni por la vacancia en la Rama Judicial, salvo que el plazo venza cuando el despacho se encuentre cerrado, caso en el que el término se extiende hasta el primer día hábil siguiente. Sobre la suspensión del término de caducidad, la Corporación se pronunció en auto del 28 de octubre de 2010, con ponencia del Magistrado, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, dentro del expediente radicado bajo el número 2009- 00078, así: "En tal orden, cuando se trate de contabilizar el término a partir del cual ocurre el fenómeno de la caducidad de la mentada acción, debe seguirse la regla del cómputo de meses, es decir, que en ella no se excluyen los días de interrupción de vacancia judicial o los que por cualquier otra causa el despacho se encuentre cerrado, por ejemplo la suspensión del servicio de administración de justicia, a menos que el término se venza en uno de ellos, caso en el cual el plazo se extenderá hasta el primer día hábil siguiente...". Consecuente con lo anterior, ni el cese de actividades ni la vacancia judicial, interrumpen el término de caducidad para ejercer el medio de control, diferente es que el plazo expire cuando el Despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se proroga hasta el primer día hábil siguiente".

Descendiendo al sub iudice, se tiene que el Oficio No 01165 del 12 de septiembre de 2012, en el cual la Directora Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dio respuesta a su solicitud, aclarando que su vinculación con la entidad, fue a través del contrato de prestación de servicios profesionales, advirtiendo que en los mismos, no se configuran los elementos sustanciales del contrato que generan una relación laboral, como lo señala el convocante.

El término de caducidad del presente medio de control, como se colige de la solicitud, venció el 13 de enero de 2013, que al ser domingo, fue inhábil y pasó al lunes 14. Así las cosas, no le asiste razón al convocante en cuanto a su solicitud, ya que la misma se encuentra caducada. En este sentido se reitera que el 14 de enero de 2013, era el último día que tenía el convocante para incoar su solicitud, pues el día 11 de septiembre de 2015, fecha en la cual hace la presente solicitud, ya había operado la caducidad del medio de control que pretende.

En este sentido, se encuentra que según lo preceptuado por el artículo 164, Numeral Segundo literal d), del CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la nulidad y restablecimiento del derecho, del convocante esta caducada, pues el día en que se causaron los hechos y tuvo conocimiento de los mismos fue el 12 de septiembre de 2012, por lo que contaba hasta el 14 de enero de 2013 para interponer la acción (4 meses a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).

3. Objeto conciliable

Que Nación Colombiana – el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia, declaren la nulidad de la Resolución No 01165 del 12 de septiembre de 2012, por medio del cual le negaron el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales, cesantías, intereses sobre las cesantías, vacaciones causadas y no disfrutadas, primas de servicios, aportes a la seguridad social y demás emolumentos a los que tiene derecho por la relación laboral existente entre el 25 de abril de 2005 y el 31 de enero de 2011, según los contratos de prestación de servicios, enumerados en la presente solicitud, así como también lo descontado por retención en la fuente e impuestos por los contratos de prestación de servicios profesionales.

4. Jurisprudencia o precedente judicial

Ninguna

182

5. Doctrina

Ninguna

6. Decisiones que tomo el comité en casos similares

Ninguna

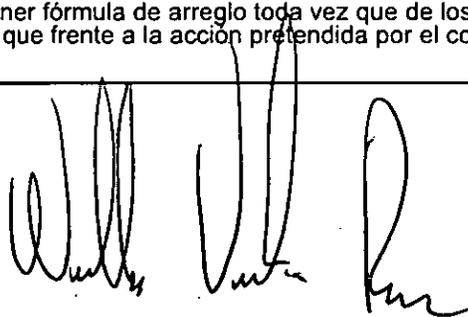
7. Aplica política, llamamientos, protocolos o instructivos institucionales o nacionales: No

8. Evaluación del riesgo

De todo lo anteriormente expuesto tenemos que en un eventual proceso judicial que se instaure con fundamento en los hechos expuestos en la solicitud de conciliación, se deberá probar suficientemente que no ha operado el fenómeno de la caducidad, por lo anterior considero que de intentarse demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será en los estrados judiciales, donde se declare la caducidad de la acción pretendida.

9. Recomendaciones

Se recomienda no proponer fórmula de arreglo toda vez que de los documentos aportados con la solicitud de conciliación se evidencia claramente que frente a la acción pretendida por el convocante, ya opero el fenómeno de la caducidad desde el 13 de enero de 2013.



183

FICHA DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

ID de Ficha: 2837 Responsable de la ficha: WILLIAM GIOVANY URRUTIA RAMIREZ

Datos de la solicitud

No. de la solicitud de conciliación	Fecha de los hechos	Tipo de acción o medio de control
2015-652821		Reparacion Directa

Despacho Actual: PROCURADURIA (REPARTO)

Convocante(s) Convocado(s) PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Fecha de la audiencia de conciliación
2015-11-26

OBSERVACIONES:

Descripción de la solicitud

1. Pretensiones de la solicitud

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, cancele a favor de CAFAM, el saldo que le adeuda en la factura RE:31423 por valor de \$360.000, expedida el 16 de diciembre de 2013, por concepto de prestación de servicio especializado de organización logística para desarrollo de actividades enmarcadas en el plan de bienestar social e incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

2. Hechos

1. El convocante y Parques Nacionales Naturales de Colombia constituyeron un contrato derivado de la propuesta y aceptación de la oferta No 186 de prestación de servicios 2013, respectivamente cuyo objeto fue la prestación de servicios especializados de organización logística para el desarrollo de actividades enmarcadas en el Plan de Bienestar Social e Incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia, relacionadas con la promoción de calidad de vida laboral del talento humano vinculado con la entidad, que contemple actividades recreativas, lúdicas y culturales, con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso institucional.

2. Parece ser que CAFAM presentó oportunamente a PARQUES Nacionales Naturales de Colombia, la factura RF: 31423 con sus respectivos soportes para pago, por valor de DIEZ MILLONES DOSCIENTOS VEINTEMIL SETECIENTOS SESENTA PESOS MCTE (\$10.220.760.00), a la cual le fue abonada la suma de NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y UN MIL SEICIENTOS SESENTA PESOS MCTE (\$9.871.660.00), dejando un saldo pendiente de pago a favor de CAFAM de TRESCIENTOS SESENTA MIL PESOS MCTE (\$360.000.00).

3. Presuntas normas violadas

No alega normas violadas

4. Soporte probatorio

certificado de Existencia y Representación Legal.
Copia autenticada de la Factura RE: 31423 POR VALOR DE \$10.220.760.00.

Copia simple de dos ordenes de pago presupuestal de gastos, comprobante emitido por Parques Nacionales Naturales, como soporte de pago uno por valor de \$3.250.760.00 y otro por la suma de \$6.600.000.00.

Requisitos del artículo 2.2.4.3.1.1.6. del Decreto 1069 de 2015

1. Designación del funcionario a quien se dirige: Si

184

2. Individualización de las partes y sus representantes: Si
3. Aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan: Si
4. Pretensiones que formula el convocante: Si
5. Indicación de la acción contencioso administrativa que se ejerce: Si
6. Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso: Si
7. Demostración del agotamiento de la vía gubernativa: No
8. Estimación razonada de la cuantía: No
9. Manifestación bajo la novedad de juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos: No
10. Indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes: Si
11. Copia de la petición de conciliación enviada previamente al convocado: Si
12. La firma del apoderado del solicitante o solicitantes: Si

Análisis y concepto para conciliar

1. Problema Jurídico

Una obligación contenida en una factura, la cual es clara, expresa y actualmente exigible, cumple con los presupuestos del acuerdo conciliatorio prejudicial en materia contencioso administrativa.

2. Análisis de la caducidad

La factura RE: 31423 es de fecha 16 de diciembre de 2013, la cual para un eventual reclamación mediante el procedimiento ejecutivo no se encuentra caducada, de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Ley 1437 de 2.011 el cual establece que la demanda deberá ser presentada: "Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;"

3. Objeto concillable

En el caso específico, la factura que aporta el convocante con su solicitud, constituye un título ejecutivo en el cual consta una obligación clara, expresa y exigible donde las partes definieron el estado de las prestaciones mutuas una vez finalizada la ejecución del acuerdo contractual. Con la suscripción del documento en mención, la Entidad creó una situación jurídica a favor del ex contratista el cual puede ser reclamado por las vías judiciales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que este acto es "... un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres y exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla"

En este sentido tenemos que la factura RE; 31423, no ha sido tachada de falsedad ni cuestionada su validez ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y por lo tanto puede ser solicitada su ejecución a través de un proceso ejecutivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, le solicitamos al Grupo de Contratos que de manera urgente emitieran sus recomendaciones respecto del caso que nos ocupa, advirtiéndoles que éste se debe someter a comité de conciliación, en

185

el cual se resaltaré que no cumple con los presupuestos que se deben tener en cuenta para llegar a un acuerdo conciliatorio prejudicial.

Con base en lo expuesto por la Procuraduría General de la Nación y dado que el contrato de Prestación de Servicios, derivado de la propuesta y aceptación de la oferta No 186 de 2013, cuyo objeto fue la prestación de servicios especializados de organización logística, para el desarrollo de actividades enmarcadas en el Plan de Bienestar Social e Incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia, constituye un título ejecutivo, resulta claro que no es procedente llegar a una fórmula de arreglo con el convocante, por la vía de la conciliación extrajudicial, para realizar el pago de los \$360.000.00 que se le adeudan a la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR ACAFAM.

En concordancia con lo anterior, se debe tener en cuenta que la factura RE: 31423, además de ser un título ejecutivo por las características de la obligación que encarna, constituye además una transacción toda vez que contiene la expresión de la autonomía de la voluntad de las partes que la suscriben.

Ahora bien, la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos es "un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral -conciliador- quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian." La nota característica de este mecanismo de resolución de conflictos es la voluntariedad de las partes para llegar a la solución de su controversia, pues son ellas, ayudadas por el conciliador que no tiene una facultad decisoria, quienes presentan las fórmulas de acuerdo con las que se espera poner fin a sus divergencias. Es, entonces, un mecanismo de autocomposición porque son las partes en conflicto y no un tercero, llámese juez o árbitro, quienes acuerdan o componen sus diferencias."

Como se lee del aparte jurisprudencial anteriormente transcrito, el fin de la conciliación extrajudicial no es otro que zanjar las controversias que pudieron haberse suscitado en determinada relación jurídica o contractual.

Después de haberse agotado el procedimiento de conciliación, el resultado será un documento en el cual constará la manifestación de voluntad y los acuerdos a los que llegaron las partes y en efecto la concreción de las obligaciones a las que cada uno de los suscribientes se compromete. En otras palabras el resultado será la configuración de un título ejecutivo.

Como se señaló en párrafos anteriores, la factura RE: 31423 ya es por sí misma un título ejecutivo en el cual las partes en controversia definieron el estado de sus prestaciones y zanjaron sus controversias.

Por lo anterior, y atendiendo a que el fin de la conciliación no es otro que poner fin a las diferencias suscitadas entre las partes y constituir un título, resultaría innecesario convocar a una nueva conciliación para definir el estado de las prestaciones que ya fueron definidas en la factura RE: 31423.

4. Jurisprudencia o precedente judicial

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de siete (7) de diciembre de dos mil diez (2010). Exp. 080012331000200900019-02(IJ), M.P. ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia C 598 de 2011. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

la cual establece que este acto es "... un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres y exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla"

5. Doctrina

Atendiendo que con la solicitud de conciliación obra copia auténtica de la factura RE: 31423 por un valor de DIEZ MILLONES DOSCIENTOS VEINTEMIL SETECIENTOS SESENTA PESOS MCTE (\$10.220.760), de la cual solo hay constancia de dos pagos parciales el día 21 de enero de 2015 por los valores de SEIS MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$6.600.000) y por un valor de TRES MILLONES DOSCIENTOS SESENTA MIL SETECIENTOS SESENTA PESOS MCTE (\$3.260.760.00), los cuales suman un total de NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA MIL

1186

SETECIENTOS SESENTA PESOS (\$9.860.760), quedando un saldo a favor del convocante por un valor de TRESCIENTOS SESENTA MIL PESOS MCTE (\$360.000.00).

De conformidad con la normatividad vigente y la jurisprudencia sobre el tema, uno de los presupuestos del acuerdo conciliatorio prejudicial en materia contencioso administrativa, consiste en que el asunto a conciliar no esté contenido en un título ejecutivo. A su vez con las directrices impartidas por la Procuraduría General de la Nación no es posible conciliar asuntos que estén contenidos en títulos ejecutivos.

Los presupuestos adoptados por dicho ente de control para la aprobación de una conciliación extrajudicial, son los siguientes:

- a. Debida representación de las personas que concilian.
- b. Obrar por medio de apoderado, quien deberá ser abogado titulado y contar con facultad expresa para conciliar.
- c. Decisión favorable del respectivo Comité de Conciliación, cuando a ello hubiere lugar.
- d. Que el asunto a conciliar sea susceptible de transacción, desistimiento o conciliación y además sea de carácter particular y contenido económico, lo que permite que el acuerdo sea viable aún en los casos en los que verse sobre la totalidad de las pretensiones del convocante.
- e. Que no haya operado la caducidad de la acción que eventualmente se ejercería en caso de no llegar a acuerdo conciliatorio.
- f. Que lo reconocido patrimonialmente cuente con adecuado respaldo probatorio en la actuación, tal como se dispone en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, según el cual, "[l]a autoridad judicial impondrá el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello".
- g. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público.
- h. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.
- i. Que no proceda la vía gubernativa o que ésta estuviere debidamente agotada.
- j. Que se presente alguna de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 69 del C.C.A., cuando se trate de conciliación respecto de los efectos económicos de actos administrativos.
- k. Que el asunto no verse sobre conflictos de carácter tributario.
- l. Que el asunto a conciliar no esté contenido en un título ejecutivo.

6. Decisiones que tomo el comité en casos similares

ANGELA YADIRA BRAVO

7. Aplica política, llamamientos, protocolos o instructivos institucionales o nacionales: No

8. Evaluación del riesgo

Ahora bien, no se puede desconocer que la factura RE: 31423 contiene una obligación de pagar una suma de dinero a cargo de la Entidad y en favor de CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR ACAFAM.

Si bien nuestro ordenamiento jurídico dispone que para obligar a la administración a ejecutar sus actos se debe acudir a las acciones ante los jueces de la república, no puede perderse de vista que la Ley 734 de 2002 "por la cual se expide el

18-7

Código Disciplinario Único" consagra una serie de deberes con los que deben cumplir los servidores públicos.

El artículo 34 de la norma en mención dispone una serie de deberes con los que debe cumplir todo servidor público y entre ellos, en su numeral 2, señala:

"2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función."

El anterior numeral fue objeto de demanda de inconstitucionalidad por considerar que contenía conceptos indeterminados lo que resultaba contrario a los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso. Ante lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C.030 de 2012 señaló que la norma transcrita se trata de un tipo abierto porque no es posible contar con un listado detallado de todas las conductas que puedan constituir una falta disciplinaria y en este sentido " la tipicidad en las infracciones disciplinarias se regula por una remisión normativa o interpretación sistemática, esto es, por la complementación o lectura armónica entre la norma que establece la función, la orden o la prohibición, y la norma que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria".

Por lo anterior, concluyó que la norma transcrita se ajustaba a la constitución toda vez que consagra "un deber general afirmativo para todos los servidores públicos, relativo al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado, con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad".

Con base en lo anterior y dado que la norma disciplinaria no consagra un listado determinado de comportamientos que son considerados como faltas disciplinarias, conviene buscar en otras disposiciones normativas lo que puede ser una orden o prohibición para los servidores públicos.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 9 consagra las Prohibiciones a las autoridades, y en especial, en el numeral 12 dispone que:

Art. 9.- A las autoridades les queda especialmente prohibido:

(...)

12. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales.

De lo anterior tenemos que la mora injustificada en dar cumplimiento a una decisión en firme que goza de presunción de legalidad puede dar lugar a una investigación disciplinaria en contra del servidor público a quien le corresponde su ejecución.

Consagra el artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso que en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.

Por su parte el artículo 498 del Código de Procedimiento Civil consagra que cuando el proceso ejecutivo verse sobre el pago de sumas de dinero el juez ordenará su pago en el término de cinco días, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda.

Como se puede observar, en el caso en cuestión si se llegase al escenario de una demanda ejecutiva la entidad sería obligada a cancelar los intereses desde el momento en que se hizo exigible la obligación o se pactó el pago hasta el

188

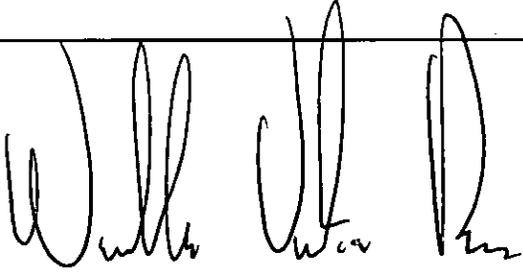
momento del pago efectivo.

En cambio si el pago se realizara sin la existencia de un proceso judicial, o sea dando cumplimiento a la FACTURA RE: 31423, el pago se podría realizar por las sumas contenidas en la misma.

9. Recomendaciones

Teniendo en cuenta que en la actualidad existe una factura que presta merito ejecutivo, la cual goza de presunción de legalidad pues no ha sido anulada por los jueces de la República, no es procedente ningún mecanismo alternativo de solución de conflictos para garantizar el pago, ya que para el efecto, la factura RE: 31423 expedida el 16 de diciembre de 2013, es suficiente para proceder con la cancelación de la prestación de servicios especializados de organización logística para desarrollo de actividades enmarcadas en el plan de bienestar social e incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Por las razones que fueron expuestas, este asunto no es por su naturaleza conciliable pues la obligación se encuentra contenida en un título ejecutivo y se configura un hecho consumado.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

189

**LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión ordinaria llevada a cabo el dieciocho (18) de noviembre de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial siendo convocante el señor Wilson Blanco Ortiz ante la Procuraduría (Reparto), en contra de Parques Nacionales – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

El convocante aduce que se declare la nulidad de la Resolución No 01165 del 12 de septiembre de 2012, por medio del cual le negaron el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales, cesantías, intereses sobre las cesantías, vacaciones causadas y no disfrutadas, primas de servicios, aportes a la seguridad social y demás emolumentos a los que tiene derecho por la relación laboral existente entre el 25 de abril de 2005 y el 31 de enero de 2011, según los contratos de prestación de servicios, enumerados en la presente solicitud, así como también lo descontado por retención en la fuente e impuestos por los contratos de prestación de servicios profesionales.

Que por Oficio No 01165 del 12 de septiembre de 2012, la Directora Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dio respuesta a su solicitud, aclarando que su vinculación con la entidad, fue a través del contrato de prestación de servicios profesionales, advirtiendo que en los mismos, no se configuran los elementos sustanciales del contrato que generan una relación laboral, como lo señala el convocante.

El término de caducidad del presente medio de control, como se colige de la solicitud, venció el 13 de enero de 2013, que al ser domingo, fue inhábil y pasó al lunes 14. Así las cosas, no le asiste razón al convocante en cuanto a su solicitud, ya que la misma se encuentra caducada.

En este sentido, se encuentra que según lo preceptuado por el artículo 164, Numeral Segundo literal d), del CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA), la acción contenciosa basada en la nulidad y restablecimiento del derecho, del convocante esta caducada, pues el día en que se causaron los hechos y tuvo conocimiento de los mismos fue el 12 de septiembre de 2012, por lo que contaba hasta el 14 de enero de 2013 para interponer la acción (4 meses a partir del día siguiente de los hechos o su conocimiento).

Por lo anterior no se o proponer fórmula de arreglo toda vez que de los documentos aportados con la solicitud de conciliación se evidencia claramente que frente a la acción pretendida por el convocante, ya opero el fenómeno de la caducidad desde el 13 de enero de 2013.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los dieciocho (18) días del mes de noviembre de 2015.


ANDREA PINZÓN TORES

Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición



Parques Nacionales Naturales de Colombia

190

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión ordinaria llevada a cabo el dieciocho (18) de noviembre de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría Judicial II 131 en asuntos administrativos, siendo convocante CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAFAM en contra de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia, audiencia cuya fecha está programada para el día 26 de noviembre de 2015 a las 10:30 a.m..

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado y soportada en las siguientes consideraciones:

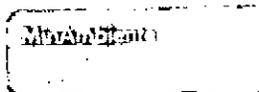
Teniendo en cuenta que en la actualidad existe una factura que presta merito ejecutivo, la cual goza de presunción de legalidad pues no ha sido anulada por los jueces de la República, no es procedente ningún mecanismo alternativo de solución de conflictos para garantizar el pago, ya que para el efecto, la factura RE: 31423 expedida el 16 de diciembre de 2013, es suficiente para proceder con la cancelación de la prestación de servicios especializados de organización logística para desarrollo de actividades enmarcadas en el plan de bienestar social e incentivos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los veinticinco (25) días del mes de noviembre de 2015.

Andrea Pinzon Torres
ANDREA PINZON TORRES

Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición



1-2
191

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

No Acta: 08	Dependencia: Comité de Conciliación y Repetición	Fecha : 22 /12/ 15
-------------	--	--------------------

EQUIPO DE TRABAJO:

<p>Miembros del Comité: Carolina Jarro – Subdirectora de Gestión y Manejo de AP Yasmin Gonzalez Daza – Jefe Oficina Gestión del Riesgo Julia Miranda Londoño – Directora General Marcela Jiménez – Jefe Oficina Asesora Jurídica Silvia Patricia Tamayo – Asesora Subdirección Administrativa y Financiera.</p> <p>Invitados: Angelo Stovanovich R. – Coordinador Grupo de Control Interno Juan Claudio Arenas – Abogado Defensa Judicial – Oficina Asesora Jurídica</p>

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

<p>Sesión ordinaria del comité de Conciliación mes de diciembre, en el que se estudian, evalúan y se decide sobre la procedencia de la Conciliación en los siguientes casos sometido a consideración.</p>

TEMAS A TRATAR:

1. Verificación Quorum
2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación
3. Presentación asuntos sometidos a estudio:
No. 1
DATOS DEL TRÁMITE: ACCION POPULAR
DESPACHO COMPETENTE: JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO DE SANTA MARTA – ORAL
DEMANDANTE: BERDUGO MARITZA
APODERADO: EN NOMBRE PROPIO
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS – PARQUES NACIONALES NATURALES
FECHA DE LA AUDIENCIA: POR DEFINIR

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No. Tema	Resumen
----------	---------



153
192

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

1.	<p>Instalación: Se procede a instalar la reunión, previamente convocada de conformidad con la Resolución 0110 de 2011; acto seguido otorga la palabra a la Secretaria Técnica, quien anuncia que del acta se dejara registro de audio el cual será transcrito fielmente.</p> <p>La Secretaria Técnica, informa que vía e-mail institucional y en físico se efectuaron las invitaciones a la sesión a los miembros permanentes e invitados,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verificación del quórum: llamado a lista, se comprueba que existe quórum deliberativo y decisorio. 2. Informar inasistencia, impedimento y/o recusación: Procede a preguntar a cada uno de los miembros del Comité de Conciliación si se encuentran inhabilitados para entrar a deliberar y decidir sobre los asuntos que se someterán a consideración, a lo cual manifestaron todos y cada no estar inhabilitados. 3. Presentación asuntos sometidos a estudio: Previo a dar inicio al punto, se señala que se estudiará cada caso y de esta forma se deliberará y decidirá cada uno. La Secretaria técnica numera los casos que se someterán a consideración y acto seguido se otorga la palabra a los abogados a cargo de cada uno de ellos, quienes proceden a exponer los expedientes en el orden establecido en la citación así:
2.	<p>Caso 1</p> <p>Audiencia de pacto de cumplimiento – BERDUGO MARTIZA</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>1. Pretensiones de la demanda</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que como medida provisional se ordene a las accionadas sea instalada una alberca comunitaria a manera de garantizar a la comunidad el acceso al preciado líquido, con el respectivo suministro por parte de Metroagua S.A. E.S.P., mientras se resuelve de fondo la presente acción popular, pues escases de la misma ha causado problemas de insalubridad. 2. que se ordene al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, suministre a las redes de acueducto y alcantarillado los elementos necesarios para la instalación de tales servicios en la Urbanización Villa del Campo. 3. Que se ordene a Metroagua S.A. E.S.P., y/o Constructora Alfa, realizar todos los trabajos y adecuaciones necesarias, así como la instalación de las redes de acueducto y alcantarillado en la Urbanización Villa del Campo, como los respectivos medidores de agua para las 198 casas que la conforman, garantizando de igual manera la efectividad en la prestación del servicio. <p>2. Hechos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La señora Mariza Verdugo Plata, desde hace cuatro años es reincidente en la Urbanización Villa del Campo en Santa Marta, compuesta por 198 casas las que se encuentran debidamente legalizadas y con servicio de Luz, Gas Natural, y Telefonía; excepto servicio de acueducto y alcantarillado. 2. Al hacer la constructora el diseño de la urbanización se realizó por parte de la misma un plano donde contempla los sistemas de acueducto y alcantarillado de las mismas, sin embargo las casa tienen las tuberías instaladas sin funcionar y sin suministro de agua potable para la comunidad. 3. Los moradores de la Urbanización se abastecen de un pozo de propiedad de un particular y el cual ya casi no tiene </div>

193/4

 <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia</p>	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

agua por la temporada de sequía y de unas albercas que también se encuentran secas, así mismo esta agua no es apta para el consumo humano pues al tener varios días recogida, comienza a generar mal olor. lo que quiere decir que dicha comunidad debe comprar bolsas de agua para poder cocinar e ingerir, situación en la que se encuentran desde hace más de un año.

4. Al no tener número de póliza como usuarios del servicio de agua en la ciudad de Santa Marta, el servicio de carro tanques que presta Metroagua, es negado a la comunidad de la Urbanización Villa del Campo.

5. De otro lado está comunidad y la empresa constructora, han citado en varias oportunidades a Metroagua, para lograr acuerdos en el tema así como se ha hecho por escrito y esta concluye que para instalar los 60 medidores que según su competencia es necesario que la constructora realice las adecuaciones de una alberca con capacidad diferente a la planeada para abastecer el sector y esta última aduce no contar con el presupuesto para adecuar los diseños hidrosanitarios a sus condiciones.

Análisis y concepto para conciliar

1. Problema Jurídico

¿ Tiene algún tipo de competencia Parques Nacionales Naturales de Colombia, respecto de la situación que se viene presentando en la Urbanización Villa del Campo en la Ciudad de Santa Marta, y se le puede atribuir algún tipo de responsabilidad en aras de buscar la solución a dicha problemática?

Del análisis expuesto en la ficha jurídica, concluye el apoderado:

CONCLUSIÓN: FALTA DE COMPETENCIA Y CAPACIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA PARA CUMPLIR LAS POSIBLES ÓRDENES DE PROTECCIÓN Y RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS

Como primera medida conviene citar el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, el cual reza al referirse a las personas contra quien debe dirigirse la acción popular que:

"ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCIÓN. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlo

Recomendaciones

Como se mostró en el análisis efectuado de las competencias que legalmente se han establecido en cabeza de mi representada, de las zonas de amortiguación y de la función amortiguadora de las áreas protegidas, la entidad que represento carece de competencia funcional para cumplir con las ordenes que se podrían otorgar dentro del presente



Parques Nacionales
Naturales de Colombia

ACTA DE REUNIÓN

Código: GAINF_FO_05

Versión: 2

Vigente desde 26/10/2011

103
194

proceso, pues su competencia se circunscribe a las áreas integrantes del sistema de Parques Nacionales Naturales dentro de los cuales no se encuentra el Parque Distrital "Paz Verde", así como es una autoridad ambiental que carece de total competencia en materia de prestación de servicios públicos.

Con base lo anterior, recomiendo a este comité, no se proponga formula alguna de acuerdo, pues PARQUES NACIONALES NATURALES no ha sido la causante de las acciones u omisiones que se alegan por la accionante, ni tiene capacidad ni competencia para cumplir con las probables ordenes que con base en las pretensiones se podrían

Decisión del Comité:

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado, fundamentada principalmente en que Parques Nacionales Naturales de Colombia como entidad encargada de la administración de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, no ha sido la causante de las acciones u omisiones que se alegan por la accionante, y no tiene capacidad ni competencia para cumplir con las probables ordenes que con base en las pretensiones se podrían otorgar dentro del presente proceso, pues su competencia se circunscribe a las áreas integrantes del sistema de Parques Nacionales Naturales dentro de los cuales no se encuentra el Parque Distrital "Paz Verde", así como es una autoridad ambiental que carece de total competencia en materia de prestación de servicios públicos.

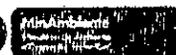
Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de pacto de cumplimiento.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución
1. Certificación en los casos sometidos a Comité	Secretaria Técnica	
2. Elaboración del acta del Comité	Secretaria Técnica	

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

Actividad	Responsable del Seguimiento	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1. Expedición de las Certificaciones	Secretaria Técnica		Finalizado



PROSPERIDAD
PARA TODOS

195

 Parques Nacionales Naturales de Colombia	ACTA DE REUNIÓN	Código: GAINF_FO_05
		Versión: 2
		Vigente desde 26/10/2011

ASISTENCIA Y APROBACIÓN DEL ACTA

NOMBRE Y APELLIDO	ÁREA -DEPENDENCIA-ENTIDAD	FIRMA
Julia Miranda	Directora General	
Yasmin Gonzalez Daza	Jefe Oficina Gestión del Riesgo	
Marcela Jiménez	Jefe Oficina Jurídica	
Silvia Patricia Tamayo	Asesora Subdirección Administrativa y Financiera	
Carolina Jarro	Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.	

DOCUMENTOS ANEXOS AL ACTA: FICHAS DE CONCILIACIÓN



TODOS POR UN NUEVO PAÍS
MINISTERIO DEL AMBIENTE

LISTA DE ASISTENCIA

Código: GAINF_FO_04

Versión: 3

Vigente desde dd/mm/aaaa: 03/10/2012

OBJETIVO DEL EVENTO:	Comité de Conciliación		ENCARGADO DEL EVENTO	
			Nombre	Grupo, Oficina, Dirección Territorial o Área Protegida
NOMBRE DEL CONFERENCISTA		TIPO DE REUNION:	Video conferencia <input type="checkbox"/>	Presencial <input type="checkbox"/>
LUGAR DE LA REUNIÓN:	Dirección General	FECHA:	2:30 23.12.2012	HORA FIN:

PARTICIPANTES							
No.	NOMBRE Y APELLIDO	ENTIDAD, GRUPO O ÁREA FUNCIONAL, VEREDA U OTROS	CORREO ELECTRÓNICO	TELÉFONO	TIPO ASISTENCIA		FIRMA (Aplica para asistencia presencial)
					Presencial	Virtual	
1	Carolina Jarro	SGM	carolina.jarro@pna.gov.ec	309	X		[Signature]
2	Julia Miranda	Dirección General	julia.miranda@pna.gov.ec	558	X		[Signature]
3	Marcela Jimenez	OAJ	marcela.jimenez@pna.gov.ec		X		[Signature]
4	Josmin Gonzalez	O.G.R.	josmin.gonzalez@pna.gov.ec	505	X		[Signature]
5	Silvia Patricia Tamayo	SAF	Silvia.Tamayo@PNAI.60700	295	X		[Signature]
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							



197

FICHA DE CONCILIACIÓN JUDICIAL Y PACTO DE CUMPLIMIENTO

ID de Ficha: 3921 Responsable de la ficha: JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE

Datos del proceso

Código único del proceso	Fecha de los hechos	Tipo de acción o medio de control
47001333300420150010300		Proteccion de los Derechos e Intereses Colectivos (Accion Popular)
Despacho Actual:	JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO DE SANTA MARTA- ORAL	
Partes:		
Demandante(s):	49729177 BERDUGO MARITZA	Demandado(s): SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS - PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA
Fecha de la audiencia de conciliación o del pacto de cumplimiento		
OBSERVACIONES:		
Estado actual del proceso:	Activo	

Descripción del proceso

1. Pretensiones de la demanda

1. Que como medida provisional se ordene a las accionadas sea instalada una alberca comunitaria a manera de garantizar a la comunidad el acceso al preciado líquido, con el respectivo suministro por parte de Metroagua S.A. E.S.P., mientras se resuelve de fondo la presente acción popular, pues escases de la misma ha causado problemas de insalubridad.
2. que se ordene al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, suministre a las redes de acueducto y alcantarillado los elementos necesarios para la instalación de tales servicios en la Urbanización Villa del Campo.
3. Que se ordene a Metroagua S.A. E.S.P., y/o Constructora Alfa, realizar todos los trabajos y adecuaciones necesarias, así como la instalación de las redes de acueducto y alcantarillado en la Urbanización Villa del Campo, como los respectivos medidores de agua para las 198 casas que la conforman, garantizando de igual manera la efectividad en la prestación del servicio.

2. Hechos

1. La señora Mariza Verdugo Plata, desde hace cuatro años es reincidente en la Urbanización Villa del Campo en Santa Marta, compuesta por 198 casas las que se encuentran debidamente legalizadas y con servicio de Luz, Gas Natural, y Telefonía, excepto servicio de acueducto y alcantarillado.
2. Al hacer la constructora el diseño de la urbanización se realizó por parte de la misma un plano donde contempla los sistemas de acueducto y alcantarillado de las mismas, sin embargo las casa tienen las tuberías instaladas sin funcionar y sin suministro de agua potable para la comunidad.
3. Los moradores de la Urbanización se abastecen de un pozo de propiedad de un particular y el cual ya casi no tiene agua por la temporada de sequía y de unas albercas que también se encuentran secas, así mismo esta agua no es apta

198

para el consumo humano pues al tener varios días recogida, comienza a generar mal olor. lo que quiere decir que dicha comunidad debe comprar bolsas de agua para poder cocinar e ingerir, situación en la que se encuentran desde hace más de un año.

4. Al no tener número de póliza como usuarios del servicio de agua en la ciudad de Santa Marta, el servicio de carro tanques que presta Metroagua, es negado a la comunidad de la Urbanización Villa del Campo.

5. De otro lado está comunidad y la empresa constructora, han citado en varias oportunidades a Metroagua, para lograr acuerdos en el tema así como se ha hecho por escrito y esta concluye que para instalar los 60 medidores que según su competencia es necesario que la constructora realice las adecuaciones de una alberca con capacidad diferente a la planeada para abastecer el sector y esta última aduce no contar con el presupuesto para adecuar los diseños hidrosanitarios a sus condiciones.

6. En cumplimiento del requisito de procedibilidad los actores populares presentaron requerimiento previo ante la Alcaldía Distrital de Santa Marta el 22 de octubre de 2014, sin obtener respuesta alguna luego de transcurrido el término que contempla la Ley.

7. En igual sentido se presentó reclamación ante la empresa Metroagua por parte de los actores populares el pasado 23 de octubre de 2014, en el cual se dio respuesta el 07 de noviembre del mismo año, manifestando la imposibilidad de la instalación del servicio conforme con lo dispuesto en la Ley 1537 de 2012.

8. Para los actores populares, es clara la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad del Barrio Villa del Campo, así como implícitamente se vulnera el derecho fundamental al agua y la posibilidad de poder acceder a ella.

3. Presuntas normas violadas - fundamentos de derecho

Protección de los derechos colectivos como lo son los preceptuados en los literales a,g,h del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

4. Soporte probatorio

1. Requerimiento previo a la Secretaría de Planeación Distrital.

2. Certificado de existencia y representación de la Constructora Alfa 21.

3. Oficio dirigido a la Alcaldía de Santa Marta con el fin de que remita copia del plan de ordenamiento territorial del Distrito.

4. Solicitud requerida al DAMA, CORPAMAG y PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, para que certifiquen si el área que contempla la zona de la Urbanización Villa del Campo corresponde o no a zona de Parque Distrital.

Análisis y concepto para conciliar

1. Problema Jurídico

¿ Tiene algún tipo de competencia Parques Nacionales Naturales de Colombia, respecto de la situación que se viene presentando en la Urbanización Villa del Campo en la Ciudad de Santa Marta, y se le puede atribuir algún tipo de responsabilidad en aras de buscar la solución a dicha problemática?

2. Análisis de la caducidad

En la presente acción no ha operado ningún tipo de caducidad. Ya que la acción popular no está sometida a un término sino a la condición de que exista actualidad en la amenaza o peligro del derecho e interés colectivo que se busca proteger, lo cual parece cumplir el requisito de conformidad con los hechos narrados por el actor popular.

3. Objeto conciliable

Proteger el derecho colectivo de la comunidad que habita en la Urbanización Villa del Campo de Santa Marta, como lo es el acceso al agua potable.

4. Principales movimientos procesales

Se encuentra para audiencia de pacto de cumplimiento.

5. Jurisprudencia o precedente judicial

Al respecto la Honorable Corte Constitucional ha establecido que:

"Dicho régimen jurídico está compuesto por cinco elementos revestidos de una especial relevancia constitucional. Primero, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN. Segundo, que en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. Tercero, que en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del CRN. Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración..."

Con base en lo anterior, en la actualidad existen en beneficio de todos los colombianos un total de 59 áreas protegidas integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, las cuales fueron declaradas por el Gobierno Nacional y se encuentran bajo la administración de la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia. En este punto ya se puede entrever que el Parque Distrital "Paz Verde" no integra el referido Sistema, pues los parques distritales no hacen parte de las categorías anteriormente enunciadas y por lo tanto no está bajo la administración de la entidad que represento.

En este sentido, el honorable Consejo de Estado ha determinado que la legitimación por pasiva en las acciones populares se determina por aquellas personas de las que provienen las acciones u omisiones, y que tienen total competencia y capacidad para cumplir con la protección y restablecimiento del derecho colectivo vulnerado. Al respecto ha establecido que:

"Respecto de la legitimación por pasiva en la acción popular cabe recordar que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 se refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda. Estas no son otras que aquellas determinadas o determinables de quienes provienen las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.

(...)

A juicio de la Sala estas son las entidades que, en principio, pueden considerarse directamente responsables de los hechos descritos en la demanda, no solo por las competencias que ejercen en relación con las acciones u omisiones motivo de las inconformidades del actor, sino porque las labores a su cargo resultan directas y efectivas para el restablecimiento y protección de los derechos conculcados."

1.2
200/

6. Doctrina

Respecto a la naturaleza y función de la entidad.

Mediante el Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, como una entidad del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y, cuyo principal objetivo es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El artículo segundo del mencionado Decreto establece las funciones que se encuentran en cabeza de mí representada, dentro de las cuales es pertinente destacar las siguientes:

- 1- Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales
- 2- Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales
- 3- 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
- 4- 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.
- 5- Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Cabe destacar que las anteriores funciones se encuentran igualmente consagradas en el título 2, artículo 1.1.2.1.1. (pág. 3.) del Decreto Único No 1076 de 2015, Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Bajo este panorama, se puede establecer claramente que la competencia de PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA se suscribe a las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales, pudiendo responder solo por los actos de acción u omisión que se presenten dentro de las áreas protegidas pertenecientes al referido Sistema y como autoridad ambiental en función a la protección y conservación de dichas áreas.

De las áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

En el Capítulo V del Código de Recursos Naturales Renovables de Colombia (Decreto-Ley 2811 de 1974) se consagran las disposiciones normativas relativas al Sistema de Parques Nacionales Naturales, encontrándonos con que el artículo 327 establece textualmente que "Se denomina sistema de parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran". En este sentido, de manera taxativa el Código referido consagró en el artículo 329 cuales son las áreas que hacen parte de dicho sistema, estableciendo que los tipos de áreas que lo conforman son los Parques Nacionales, Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, Santuarios de Fauna y Flora y las Vía Parques todas ellas declaradas por el Gobierno Nacional en virtud del artículo 13 de la Ley 2 de 1959, 334 del Código de Recursos Naturales, 6 del Decreto 622 de 1977, el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y artículo 2.2.2.1.9.1 sección 9 (pág. 157) del Decreto Único No 1076 de 2015, Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales.

Según el artículo 330 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), se determinaran zonas amortiguadoras en la periferia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de que se atenúen las perturbaciones que la acción humana puede ocasionar en dichas áreas. A su vez, el numeral octavo del artículo 5 del Decreto 622 de 1977, define la zona amortiguadora como aquella zona circunvecina a las áreas del Sistema de

163
201

Parques Nacionales Naturales, en donde se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana con el fin de evitar alteraciones al equilibrio ecológico de las áreas del sistema .

En este sentido, la Corte Constitucional colombiana al referirse a la importancia del Sistema de Parques Nacionales Naturales estableció que:

"...Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas".

Como se puede observar, las zonas amortiguadoras son aquellas áreas declaradas con el fin de garantizar los fines para los cuales se constituyen los parques nacionales, no hacen parte de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales pues son zonas externas, aledañas y circunvecinas, se declaran para cumplir una función de atenuación de las actividades humanas que pueden alterar el equilibrio eco sistémico del área protegida y deben ser declaradas por la autoridad competente, esto es, el Ministerio de Ambiente.

Bajo este panorama, es que en la actualidad no se puede hablar de zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales Tayrona y Sierra Nevada de Santa Marta, pues dichas zonas no han sido declarada por el Ministerio de Medio ambiente recordando que dicha declaratoria debe darse a través de un acto administrativo motivado donde no solo conste su delimitación geográfica sino además su zonificación y régimen de usos. De todas maneras, lo anterior no es óbice para que existan otras estrategias complementarias de protección del medio ambiente, las cuales revisten importancia por los elementos naturales que pretenden conservar y que son competencia de la autoridad que las declara.

De La función amortiguadora de las zonas aledañas a los Parques Nacionales Naturales.

Por otro lado, el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones", consagra la función amortiguadora de los territorios circunvecinos y colindantes a las áreas protegidas. Textualmente establece que:

"Artículo 31. Función amortiguadora. El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas".

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997".

Cabe destacar que dicho artículo se encuentra en los mismos términos contenido en el artículo 2.2.2.1.3.10, sección 3, del (pág. 145) del Decreto Único No 1076 de 2015, Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Como se puede observar, la norma citada consagra la función amortiguadora de los territorios circunvecinos y colindantes de las áreas protegidas, como una clara manifestación de la conectividad de los ecosistemas, pues la lógica de estas zonas no es otra que la protección armónica de los ecosistemas protegidos ya que de nada sirve declarar una zona protegida si en las zonas aledañas se realizan determinadas actividades que generan tales impactos negativos que alteran el equilibrio del ecosistema protegido.

Así mismo, el artículo citado, a diferencia de las normas que establecen la competencia en la determinación de las zonas

154
202

amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, establece claramente que es el ordenamiento territorial adoptado por los municipios el que tiene la obligación de tener en cuenta la función amortiguadora, consagrando igualmente la obligación en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales de contar con la función amortiguadora en la definición de las determinantes ambientales a los que están sujetos los planes de ordenamiento territorial.

Lo anterior se encuentra en estricta consonancia con la obligación contenida en el artículo 79 de la Constitución política el cual les impone expresamente a todas las autoridades estatales el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Asimismo el artículo citado comparte lo establecido por la Ley 165 de 1994, pues esta establece en su artículo 8 literal e) la obligación del Estado de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de las áreas.

Con base en lo analizado, se permite determinar que los Municipios y las Corporaciones Autónomas tienen la obligación de tener en cuenta dentro de su ordenamiento territorial la función amortiguadora de las áreas protegidas, estableciendo actividades que no generen tales impactos negativos que afecten los ecosistemas protegidos.

4.5 CONCLUSIÓN: FALTA DE COMPETENCIA Y CAPACIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA PARA CUMPLIR LAS POSIBLES ÓRDENES DE PROTECCIÓN Y RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS

Como primera medida conviene citar el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, el cual reza al referirse a las personas contra quien debe dirigirse la acción popular que:

"ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCIÓN. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos."

7. Decisiones que tomo el comité en la conciliación extrajudicial (si aplica)

8. Decisiones que tomo el comité en casos similares

9. Aplica política, llamamientos, protocolos o instructivos institucionales o nacionales: No

10. Evaluación del riesgo

11. Recomendaciones

Respetado comité, como se mostró en el análisis efectuado de las competencias que legalmente se han establecido en cabeza de mi representada, de las zonas de amortiguación y de la función amortiguadora de las áreas protegidas, la entidad que represento carece de competencia funcional para cumplir con las órdenes que se podrían otorgar dentro del presente proceso, pues su competencia se circunscribe a las áreas integrantes del sistema de Parques Nacionales Naturales dentro de los cuales no se encuentra el Parque Distrital "Paz Verde", así como es una autoridad ambiental que carece de total competencia en materia de prestación de servicios públicos.

Con base lo anterior, recomiendo a este comité, no se proponga formula alguna de acuerdo, pues PARQUES NACIONALES NATURALES no ha sido la causante de las acciones u omisiones que se alegan por la accionante, ni tiene capacidad ni competencia para cumplir con las probables ordenes que con base en las pretensiones se podrían



Parques Nacionales Naturales de Colombia

204

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y REPETICION DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el Comité de Conciliaciones y Repetición de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en sesión llevada a cabo el veintitrés (23) de diciembre de 2015, se reunió con el fin de analizar la propuesta de conciliación judicial en el marco de la Acción Popular en el Juzgado 4 Administrativo de Santa Marta, adelantada por Maritza Berdugo en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Parques Nacionales Naturales de Colombia, audiencia que se llevará a cabo en la fecha que fije el despacho.

El Comité una vez analizado los hechos objeto de demanda y estudiado el caso, por unanimidad decidió NO CONCILIAR, acogiendo las recomendaciones expuestas por el apoderado, fundamentada principalmente en que Parques Nacionales Naturales de Colombia como entidad encargada de la administración de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, no ha sido la causante de las acciones u omisiones que se alegan por la accionante, y no tiene capacidad ni competencia para cumplir con las probables ordenes que con base en las pretensiones se podrían otorgar dentro del presente proceso, pues su competencia se circunscribe a las áreas integrantes del sistema de Parques Nacionales Naturales dentro de los cuales no se encuentra el Parque Distrital "Paz Verde", así como es una autoridad ambiental que carece de total competencia en materia de prestación de servicios públicos.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se concluye que PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no debe proponer ni aceptar fórmula alguna en la aludida audiencia de Conciliación.

Se expide la presente certificación en la ciudad de Bogotá, D.C. a los once (11) días del mes de enero de 2016.


ANDREA PINZON TORRES

Secretaria Técnica
Comité de Conciliación y Repetición

