

## **CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS- Entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA / CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE ORGANISMOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE- No son conflictos intraorgánicos**

El presente conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades del orden nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cabeza rectora del Sistema Nacional Ambiental, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, entidad adscrita al citado Ministerio. De otra parte, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto consistente en determinar cuál es la autoridad competente para resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 0199 de julio 18 de 2005. Vale la pena aclarar que aun cuando ninguna de las autoridades en conflicto tiene personería jurídica y, tanto la ANLA como la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia son organismos adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se trata en este caso de un conflicto de competencias “intra-orgánico”, que tendría que ser resuelto en dicho caso por el Ministro de Ambiente, pues ni ANLA ni Parques Nacionales Naturales son dependencias del citado ministerio, sino organismos administrativos constituidos bajo la forma de unidades administrativas especiales, sin personería jurídica y dotados de autonomía administrativa y financiera (artículo 67 de la Ley 489 de 1998). En esa medida, constituyen “autoridades”, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2º del CPACA, entre las cuales pueden presentarse conflictos de competencia susceptibles de ser resueltos por esta Sala. Finalmente, debe recordarse que si bien la Sala había manifestado que la solución de los conflictos de competencias administrativas que se presentaran entre entidades u organismos pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, SINA, correspondía al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º numeral 31 de la Ley 99 de 1993, la misma Sala revisó y modificó su posición el 22 de Octubre de 2015, para establecer que los conflictos de competencia que se originen entre dichas autoridades por motivos o razones de índole jurídica-como sucede claramente en el caso que nos ocupa-deben ser resueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil, mientras que aquellos que se originen en diferencias o cuestiones de carácter técnico o científico, deben ser desatados por el referido ministerio, en desarrollo de la norma legal antes citada.

## **DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Deber de la administración de resolver los recursos interpuestos**

Al revisar el asunto que da origen al presente conflicto, lo primero que debe advertirse es el excesivo tiempo que ha pasado (más de once años), sin que el recurso de apelación cuya competencia se discute haya sido resuelto. Esta situación atípica exige aclarar previamente por qué sigue existiendo la obligación de resolver dicho recurso y, por ende, por qué es necesario que la Sala determine cuál es la entidad competente para tal efecto. Al respecto, es importante poner de

presente que tanto en la regulación del Decreto 01 de 1984 (norma vigente al momento de presentarse y concederse el recurso de apelación en el caso analizado), como en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la administración está obligada a resolver de manera expresa tanto las peticiones iniciales como los recursos que se presenten contra sus decisiones, sin que el simple paso del tiempo la exonere de ese deber, ni comporte el cierre o archivo automático de los expedientes administrativos. Así, frente a la petición inicial, el artículo 40 del Decreto 01 de 1984 establecía expresamente que las autoridades no estaban excusadas de responder, ni siquiera pasados los tres meses que daban lugar a la ocurrencia del silencio negativo, salvo que el peticionario hiciera valer dicho silencio mediante la presentación de los recursos administrativos. (...) Esta regla se mantiene en el CPACA, que también radica en el ciudadano la facultad de (i) esperar la respuesta expresa de la administración a la petición inicial (como es el deber constitucional y legal de esta última) o (ii) hacer valer los efectos del silencio negativo, ya sea mediante la presentación de los recursos administrativos contra el acto ficto, o bien sea demandándolo ante la jurisdicción contenciosa. (...) De este modo, tanto en el régimen del Decreto 01 de 1984 como en el de la Ley 1437 de 2011, si el interesado no hace valer el silencio negativo contra los recursos, mediante su demanda ante la jurisdicción contenciosa (para lo cual no tiene un plazo de caducidad), la Administración seguirá estando obligada a resolverlos, sin que el simple paso del tiempo la exonere de ese deber. (...) No resolver los recursos interpuestos comporta el incumplimiento de un deber funcional de la Administración y una violación del derecho de petición, que no podría trasladarse en forma negativa o de castigo (v.gr. la extinción del medio de impugnación) al ciudadano que decide esperar la definición de su situación jurídica por parte de la Administración. (...) De manera que en casos como el que se revisa, resultaría contrario al debido proceso y a los derechos de contradicción y defensa, interpretar que el simple paso del tiempo o las reformas organizacionales del sector, pueden tener por efecto la extinción de los medios de impugnación oportunamente presentados y concedidos conforme a la ley. Por lo mismo, queda claro que los interesados en la actuación administrativa que ha dado origen a este conflicto, mantienen su derecho a que les sea resuelto el recurso de apelación que interpusieron y les fue concedido contra el acto administrativo sancionatorio, y que alguna autoridad pública tendrá que resolverlo.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984- ARTICULO 40 / LEY 1437 DE 2011- ARTICULO 83

**NORMAS PROCESALES- Aplicación en el tiempo / NORMAS PROCESALES- Efecto ultraactivo / APLICACIÓN DE NORMAS PROCESALES- Armonización con las normas que rigen la función administrativa / COMPETENCIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA- Afectación por cambios orgánicos o funcionales posteriores**

En relación con las normas procesales, la regla general es la de su efecto general inmediato, aunque la ley reconoce varias excepciones, como ocurre,

precisamente, con los recursos interpuestos, los cuales se rigen por las normas vigentes al momento de su presentación, tal como lo dispone el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). (...)De esta forma, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, tal como fue modificado por el 624 del Código General del Proceso, otorga un claro efecto ultractivo a tales normas procesales, pues las mismas se siguen aplicando, a pesar de haber sido derogadas en forma general, a las situaciones especiales mencionadas que se encuentren en curso. Una de estas situaciones, que constituyen excepción al principio del efecto general inmediato, corresponde justamente a los recursos presentados, los cuales se siguen rigiendo por “las leyes vigentes cuando se interpusieron”. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que en materia de procedimientos administrativos, la regla anteriormente descrita y sus respectivas excepciones deben armonizarse con las normas constitucionales y legales que rigen la función administrativa, las cuales permiten, entre otros aspectos: (i) que haya traslado de competencias entre entidades públicas; (ii) que se acuda a mecanismos de delegación de funciones (con la posibilidad que las mismas sean reasumidas), y (iii) que se pueda disponer la creación, extinción o transformación de entidades y organismos públicos y de sus respectivas funciones. Estas circunstancias pueden comportar cambios en las competencias existentes en un momento dado para resolver un determinado asunto administrativo, inclusive un recurso. En este sentido, la noción de “competencia” en materia administrativa no tiene la misma rigidez que la competencia judicial y, a menudo, no es tan estática como esta. Así, si bien es posible afirmar que las normas aplicables a un determinado recurso administrativo son, en principio, las existentes al momento de su interposición, es necesario revisar, en todo caso, las normas de competencia de la respectiva autoridad y la forma en que pudieron verse afectadas por razón de reformas o cambios orgánicos o funcionales posteriores.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1564 DE 2012- ARTICULO 624

**ACTUACION SANCIONATORIA AMBIENTAL- Competencia para adelantar la segunda instancia cuando ha habido un proceso de reestructuración institucional / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL- Facultad sancionatoria de carácter residual en el campo ambiental**

En la estructura organizacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la primera instancia de los procesos sancionatorios corresponde a los directores regionales y la segunda instancia al Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de la Unidad. Se modificaron de esta forma las competencias que estaban vigentes antes de la reforma institucional analizada para llevar a cabo los procesos sancionatorios ambientales relacionados con el sistema de parques nacionales naturales, en las que la primera instancia correspondía directamente a la dirección de la UAESPNN (dependencia interna del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible) y la segunda instancia, al respectivo ministro. Así, es evidente que la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia

tiene en este momento su propia organización interna para el trámite de los recursos de reposición y apelación que se presentan contra sus decisiones sancionatorias, de modo que respecto de estas últimas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ejerce ya funciones de segunda instancia. Sin embargo, para la Sala también es claro que esta nueva organización funcional y jerárquica para la resolución de los recursos de apelación proferidos por las diferentes instancias de Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aplicarse retroactivamente, por lo cual no podría servir para resolver los recursos de apelación interpuestos con anterioridad (que es el caso que ocupa a la Sala), en la medida en que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia es un organismo nuevo y que la propia Ley 1333 de 2009 es expresa al señalar que los procedimientos sancionatorios que tuviera pliegos de cargos antes de su expedición deben finalizarse con la normatividad anterior. (...) Ahora bien, si bien es cierto que con la creación de ANLA y de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, el legislador extraordinario reasignó a dichos organismos administrativos independientes, atribuciones que en materia sancionatoria tenía el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, debe tenerse en cuenta que a ninguno de estos le trasladó en su integridad y de manera general la potestad sancionatoria que las Leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009 le habían otorgado al citado ministerio, sino solamente con respecto a los asuntos que conforman el objeto y las funciones de cada uno de dichos organismos, esto es, en relación con los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental, en el caso de ANLA, y en relación con el sistema de parques nacionales naturales y demás áreas protegidas, en el caso de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Por lo tanto, en cualquier otro aspecto o materia que tenga que ver con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en el que la facultad sancionatoria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial no haya sido expresamente trasladada o reasignada a otra entidad u organismo administrativo, debe entenderse que el citado ministerio conserva su potestad sancionatoria. El razonamiento anterior, sumado a la “cláusula general de competencia” que el artículo 6º de la Ley 99 de 1993 le otorga expresamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial (originalmente, al Ministerio del Medio Ambiente), le permiten a la Sala concluir que la citada cartera conserva aún una capacidad sancionatoria de carácter residual en el campo ambiental, es decir, que puede actuar como autoridad investigativa y sancionadora en todos aquellos casos en los que la facultad sancionatoria no haya sido asignada o transferida expresamente a otra autoridad ambiental.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00145-00(C)**

**Actor: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-y al cual la Sala ha vinculado también a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

## **I. ANTECEDENTES**

1. La extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por medio de la Resolución No. 137 del 21 de julio de 2008, resolvió:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar al señor JORGE HERNÁN CASTAÑO SARMIENTO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.550.279 de Armenia, responsable del siguiente cargo: Rellenar con material coralino y escombro un área de 289 mts<sup>2</sup>, construir un kiosco con techo de palma de 9m x 4m, una vivienda de dos niveles de aproximadamente 628 mts<sup>2</sup> y una terraza de madera inmune, construcciones ubicadas en el canal de Sal Si Puedes al oeste de la Isla Tintipán,

dentro del PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo, infringiendo presuntamente lo dispuesto en los artículos 1" y 4" de la Resolución 1424 de 1996 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **ARTÍCULO SEGUNDO:** Exonerar de responsabilidad al señor JORGE HERNÁN CASTAÑO SARMIENTO por los siguientes cargos: construir un muelle madera sobre 35 pilotes de 15 mts x 10 mts aproximadamente y talar mangle de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO:** Declarar al señor JORGE HERNÁN CASTAÑO SARMIENTO identificado con la C.C 7.550.279 de Armenia, responsable del siguiente cargo: Depositar el material (madera) que conformaba la antigua casa, debajo de la vivienda principal de dos niveles, contraviniendo presuntamente lo dispuesto en el numeral 14 del Artículo 30 del Decreto 622 de 1977.

**ARTÍCULO CUARTO:** Declarar al señor JORGE HERNÁN CASTAÑO SARMIENTO identificado con la C.C 7.550.279 de Armenia, responsable del siguiente cargo: Afectar las praderas de pastos marinos, los valores escénicos y paisajísticos, valores constitutivos del área del PNN Los Corales

del Rosario y de San Bernardo, quebrantando presuntamente lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del Decreto 622 de 1977.

ARTÍCULO QUINTO: Declarar al señor JORGE HERNÁN CASTAÑO SARMIENTO identificado con la C.C 7.550.279 de Armenia, responsable del siguiente cargo: incumplir la medida preventiva de suspensión de actividades relacionadas con el relleno con material coralino y escombros y construcción en terreno de bajamar de una vivienda de dos niveles, impuesta mediante las Actas de Visita números 239 de 23 de julio y 1310 de 29 de septiembre de 2005, contraviniendo lo dispuesto en la Ley 99 de 1999 y la Resolución 1424 de 1996 del Ministerio de ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Contra la presente resolución procede recurso de reposición ante la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de apelación, directamente o como subsidiario del de reposición ante el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (...) (folios 49 a 62).

2. El sancionado interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la citada resolución, frente a lo cual la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en Resolución N° 100 del 8 de mayo de 2009, dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No 0137 de 28 de julio de 2008, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Conceder el recurso de apelación interpuesto el señor JORGE HERNÁN CASTAÑO, a través del escrito radicado el 29 de agosto de 2008.

PARÁGRAFO: Para el efecto, se remitirá el expediente 025-05 al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (...) (folios 63 a 65)

3. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, con el Auto No. 668 del 1° de marzo de 2016, "POR EL CUAL SE ORDENA TRASLADAR POR COMPETENCIA DE UNOS EXPEDIENTES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE", dispuso el traslado de varios expedientes al citado ministerio, entre ellos el identificado con el número RAQ 55, dentro del cual se dictaron las Resoluciones Nos. 137 del 21 de julio de 2008 y 100 del 8 de mayo de 2009 (folios 10 a 13).

4. Una vez recibidos los expedientes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio de la Resolución No. 0692 del 4 de mayo de 2016, se declaró incompetente para resolver los recursos de apelación, ya que "en la Ley

1444 de 2011 y los Decretos 3570 y 3572 de 2011, no quedó asignada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la competencia de sancionar, en los temas de que tratan los actos administrativos remitidos por la ANLA a través del Auto 668 del 1 de Marzo de 2016..." (Folios 2 a 3).

5. En vista de lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló ante la Sala un conflicto negativo de competencias administrativas, con el fin de determinar cuál autoridad, a saber, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la Agencia Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, tiene la competencia para resolver el recurso de apelación presentado contra la Resolución No. 137 del 21 de julio de 2008 y concedido mediante la Resolución No. 100 del 8 de mayo de 2009, proferidas por la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 67).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, a la Dirección General Marítima (DIMAR), a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación-Seccional Cartagena-, a la Corporación Autónoma Regional del Dique-CARDIQUE-y al señor Jorge Esteban Castaño Sarmiento (folio 69).

Dentro del trámite, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentó únicamente un escrito en el cual solicitó dirimir un conflicto de competencias entre este y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-el cual fue radicado con el N° 11001030600020160084-00. Una vez revisado el expediente se identificó que se trataba de varias actuaciones administrativas sancionatorias independientes, y no de una sola, motivo por el cual el Magistrado Ponente, en auto del 28 de julio de 2016, ordenó lo siguiente:

"Primero. Por secretaría, asígnese al conflicto de competencias relacionado con la actuación administrativa sancionatoria identificada con el N°RAQ 51 (Resoluciones Nos. 93 del 21 de marzo de 2007 y 163 de 16 de julio de 2007), el número de radicación 11001-03-06-000-2016-00084-00.

Segundo. Por secretaría, fórmense los otros expedientes y asígneseles el número correspondiente, para cada una de las otras actuaciones administrativas sancionatorias...

Tercero. Por secretaria, sométanse a reparto los presuntos conflictos de competencias que surjan de la individualización ordenada en este auto, con excepción del radicado con el No. 11001-03-06-000-2016-00084-00, el cual seguirá en este despacho."

En tal virtud, todos los documentos allegados al expediente primigenio serán tenidos en cuenta para la resolución del presente asunto.

dentro del trámite del conflicto, presentaron alegatos, mediante sus respectivos apoderados la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal como lo hizo constar la Secretaría de la Sala (folios 71 a 73, y 83 a 88, respectivamente).

La Dirección General Marítima-DIMAR-entregó memorial el 1º de septiembre de 2016, en que manifestó que "el asunto de la referencia escapa a las funciones y atribuciones de la Dirección General Marítima", y agrega que "no tenemos argumentos para alegar dentro del presente proceso" (folio 66).

### **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Dentro de la actuación, las partes intervinientes presentaron los argumentos que se exponen a continuación:

#### **1. De la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia**

En primer lugar señala que su naturaleza jurídica es la de unidad administrativa especial, con autonomía administrativa y financiera y sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según el Decreto 3572 de 2011.

Asimismo indica que para Ja época de los hechos objeto del proceso sancionatorio, conforme al artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003 (hoy derogado), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales era una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 (folio 71).

Respecto de la competencia para conocer y dar respuesta a los recursos de alzada que se interpongan contra actos de la extinta UAESPNN, como dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, concluye "[...] que según la norma administrativa los recursos de apelación deben decidirse por el inmediato superior jerárquico de quien emitió el acto administrativo, los cuales para el caso en concreto fueron suscritos por la entonces Directora de la UAESPNN, así como según la norma ambiental, artículo 2 de la Ley 99 de 1993 y

artículo 1 del Decreto 3570 de 2011, la cabeza del sector ambiente es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" (folio 73).

## 2. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Este ministerio señala que en el momento en que se profiere la Resolución No. 137 del 21 de julio de 2009, por medio de la cual se concede la apelación, la dependencia encargada de resolver dicho recurso era la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (por delegación expresa del Ministro, contenida en la Resolución 1393 de 2007), por lo que considera que, acudiendo a un criterio funcional, es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, quien tendría la competencia para resolver el recurso de apelación aquí referenciado, pues asumió las funciones de aquella dirección, conforme al Decreto 3573 de 2011

De otro lado, señala que dentro de las funciones que le fueron encomendadas al actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conforme al Decreto 3570 de 2011, no se incluyó ninguna relacionada con el conocimiento en segunda instancia de las decisiones adoptadas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Agrega, además, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es superior jerárquico administrativo de esa unidad, razón por la cual tampoco tendría la competencia de conocer los recursos de apelación interpuestos contra sus decisiones (folio 85).

## 3. De la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA

Este organismo informa que fue creado por el Decreto Ley 3573 de 2011, como una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa y financiera, y sin personería jurídica. Indica que le corresponde otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales que son competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero que su autonomía es limitada, en razón a que debe cumplir funciones administrativas propias de esa cartera ministerial, por lo que se encuentra sometida a la "inspección y vigilancia" del citado ministerio (folio 16).

Finalmente y luego de un análisis de sus funciones en materia sancionatoria, concluye que

"[...] la función de resolver los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos sancionatorios proferidos por la UAESPNN sometidos al procedimiento previsto en el Decreto 1594 de 1984, corresponde de acuerdo con el artículo 50 del Decreto 01 de 1984 en concordancia con el artículo 214 del mismo Decreto 1594 de 1984, al superior jerárquico del funcionario que expidió los actos sancionatorios impugnados, es decir, al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible." (Folio 20).

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

#### a. Competencia de la Sala

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA-, relacionó entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

"... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo."

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuyó:

"Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado."

De acuerdo con lo anterior, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias (i) que se presenten entre autoridades nacionales, o entre una autoridad de ese orden y otra del nivel territorial, o entre dos autoridades del orden territorial que no estén sometidas a la jurisdicción del mismo tribunal administrativo; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa, y (iii) que versen sobre un asunto particular y concreto.

Como se evidencia en el análisis de los antecedentes, el presente conflicto de competencias se ha planteado entre tres (3) autoridades del orden nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-y la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

De otra parte, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en determinar cuál es la autoridad competente para resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 137 del 21 de julio de 2008.

Vale la pena aclarar que aun cuando ninguna de las autoridades en conflicto tiene personería jurídica y, tanto ANLA como la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, son organismos adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se trata en este caso de un conflicto de competencias "intra-orgánico", que tendría que ser resuelto en dicho caso por el Ministro de Ambiente, pues ni ANLA ni Parques Nacionales Naturales son dependencias del citado ministerio, sino organismos administrativos constituidos bajo la forma de unidades administrativas especiales sin personería jurídica, dotados de autonomía administrativa y financiera (artículo 67 de la Ley 489 de 1998). En esa medida, constituyen "autoridades", de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2º del CPACA, entre las cuales pueden presentarse conflictos de competencia susceptibles de ser resueltos por esta Sala.

Finalmente, debe recordarse que si bien la Sala había manifestado que la solución de los conflictos de competencias administrativas que se presentaran entre entidades u organismos pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, SINA, correspondía al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º numeral 31 de la Ley 99 de 1993, la misma Sala revisó y modificó su posición a partir de la decisión del 22 de octubre de 2015<sup>[1]</sup>, para establecer que los conflictos de competencia que se originen entre dichas autoridades por motivos o razones de índole jurídica-como sucede claramente en el caso que nos ocupa-deben ser resueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil, mientras que aquellos que se originen en diferencias o cuestiones de carácter técnico o científico, deben ser desatados por el referido ministerio, en desarrollo de la norma legal antes citada.

Se concluye por tanto, que la Sala es competente para dirimir el presente conflicto b. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011-CPACA-, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su

---

<sup>[1]</sup> Expediente 2015-00053. Conflicto de competencias administrativas entre la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y de San Jorge y la CVS.

nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, "mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán"<sup>2[2]</sup>. El artículo 21 ibídem (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que "[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente." Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que "[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida".

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

---

<sup>2[2]</sup> La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reemplazó el texto del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente: "Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto".

## **2. Problema jurídico**

En el presente asunto corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la resolución sancionatoria No.137 del 21 de julio de 2008 proferida por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, mediante la cual se impuso una sanción ambiental al señor Jorge Hernán Castaño Sarmiento.

Con el fin de resolver esta situación, la Sala inicialmente revisará: (i) el deber de resolver el recurso de apelación que origina el presente conflicto (a pesar del paso del tiempo) y, por ende, la necesidad de que la Sala defina cuál es la autoridad competente para el efecto, y (ii) las reglas de aplicación de las normas procesales en el tiempo y su extensión a los procedimientos administrativos, particularmente cuando las competencias administrativas sufren modificaciones.

Establecido lo anterior, la Sala hará un estudio de: (iii) las normas de competencia existentes al momento de presentarse y concederse el recurso de apelación que se encuentra pendiente de resolver, y (iv) la reforma institucional del sector ambiental del año 2011 (posterior a la presentación y concesión del recurso) y la forma en que la misma pudo haber afectado la competencia de la autoridad que en su momento era responsable de resolver la apelación.

Finalmente, con base en todo lo anterior, la Sala dará solución al caso concreto y definirá la autoridad competente para dar respuesta al recurso de apelación pendiente de resolver.

## **3. Análisis del conflicto planteado**

### **3.1 Sobre el deber de resolver el recurso de apelación que origina el presente conflicto y la necesidad de que la Sala defina la autoridad competente para el efecto. Aplicación del debido proceso administrativo**

Al revisar el asunto que da origen al presente conflicto, lo primero que debe advertirse es el excesivo tiempo que ha pasado (más de ocho años), sin que el recurso de apelación sobre el cual se discute la competencia haya sido resuelto. Esta situación atípica exige aclarar previamente por qué sigue existiendo la obligación de resolver dicho recurso y, por ende, por qué es necesario que la Sala determine cuál es la entidad competente para tal efecto.

Al respecto, es importante poner de presente que tanto en la regulación del Decreto 01 de 1984 (norma vigente al momento de presentarse y concederse el recurso de apelación en el caso analizado), como en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la administración está obligada a resolver de manera expresa tanto las peticiones iniciales como los recursos que se presenten contra sus decisiones, sin que el simple paso del tiempo la exonere de ese deber, ni comporte el cierre o archivo automático de los expedientes administrativos.

Así, frente a la petición inicial, el artículo 40 del Decreto 01 de 1984 establecía expresamente que las autoridades no estaban excusadas de responder, ni siquiera pasados los tres meses que daban lugar a la ocurrencia del silencio negativo, salvo que el peticionario hiciera valer dicho silencio mediante la presentación de los recursos administrativos:

*“Artículo 40. Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.*

***La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto***. (Se resalta)

Esta regla se mantiene en el CPACA, que también radica en el ciudadano la facultad de (i) esperar la respuesta expresa de la administración a la petición inicial (como es el deber constitucional y legal de esta última) o (ii) hacer valer los efectos del silencio negativo, ya sea mediante la presentación de los recursos administrativos contra el acto ficto, o bien demandándolo ante la jurisdicción contenciosa:

***“Artículo 83. Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa (...).***

*La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. **Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial**, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.*” (Se resalta)

Este deber de las autoridades de responder expresamente las peticiones ciudadanas, que solo desaparece (o se transforma) cuando el interesado hace valer los efectos del silencio administrativo, también se ha previsto frente a los recursos administrativos que los interesados pueden presentar contra las decisiones fictas o expresas de la administración. Así, el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo establecía lo siguiente:

*“Artículo 60. Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.*

*El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.*

*La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º, no exime a la autoridad de responsabilidad, **ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.*** (Se resalta).

En el mismo sentido, el artículo 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone actualmente lo siguiente:

**“Artículo 86. Silencio administrativo en recursos.** *Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.*

*El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.*

***La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*** (Se resalta).

De este modo, tanto en el régimen del Decreto 01 de 1984 como en el de la Ley 1437 de 2011, si el interesado no hace valer el silencio negativo contra los recursos, mediante su demanda ante la jurisdicción contenciosa (para lo cual no tiene un plazo de caducidad<sup>3[3]</sup>), la administración seguirá estando obligada a resolverlos, sin que el simple paso del tiempo la exonere de ese deber. Al respecto, la jurisprudencia ha indicado:

***“5. El derecho de petición se vulnera cuando el recurso interpuesto contra un acto administrativo no se resuelve oportunamente. El silencio administrativo negativo no protege el mencionado derecho. Reiteración de Jurisprudencia.***

*Esta Corporación ha establecido el carácter de derecho fundamental constitucional de que goza el derecho de petición. En esa medida ha*

---

3[3] El artículo 136 del C.C.A. establecía: “3. La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo”; y el artículo 164 del CPACA señala: **“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** *La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: (...) d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo”.*

*entendido, que tal derecho comprende no solamente la obtención de una pronta resolución a la solicitud por parte de la autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo y de manera clara y precisa lo solicitado.*

*De igual manera, ha señalado, que para el caso específico de que la administración no tramite o no resuelva los recursos interpuestos en la vía gubernativa, dentro de los términos legalmente señalados, también resulta vulnerado el derecho de petición.*

*Ello es así, por cuanto el uso de los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, busca la revisión de la decisión que resolvió la petición inicial, pues es a través de éste que el administrado puede elevar ante la autoridad pública una solicitud, cuya finalidad es obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto administrativo y el hecho de que el administrado puede acudir una vez vencido el término de dos (2) meses de que trata el artículo 60 del C.C.A., ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que a través de las acciones previstas en la ley se resuelva de fondo sobre sus pretensiones, no implica que el solicitante pierda el derecho a que sea la propia Administración, quien le resuelva las peticiones ante ella formuladas.”<sup>4[4]</sup> (Se resalta).*

De este modo, no resolver los recursos interpuestos comporta el incumplimiento de un deber funcional de la administración y una violación al derecho de petición, que no podría trasladarse en forma negativa o de castigo (v.gr. la extinción del medio de impugnación) al ciudadano que decide esperar la definición de su situación jurídica por parte de la administración.

Además, la Sala recuerda que los recursos en sede administrativa (tanto el de reposición como, especialmente, el de apelación), son una manifestación de los derechos de contradicción y defensa que el ordenamiento jurídico establece a favor de las personas afectadas con las decisiones administrativas:

*“La armonización de ambos principios conduce a entender que existe a cargo de la Administración la obligación de dar a conocer sus actos y que, como consecuencia de ello, siempre que existan razones para discrepar de su contenido, los interesados pueden ejercer mecanismos de defensa con el fin de controvertirlos. A juicio de esta Sala, lo anterior explica la posibilidad de interponer recursos contra los actos administrativos definitivos, cuyo objeto es decidir-directa o indirectamente– el fondo del asunto o hacer imposible la continuación de una actuación, pues a través de ellos se garantiza la*

---

4[4] Sentencia T-134 de 2006. Ver también, entre otras, sentencias T-1104 de 2002, T-365 de 2003 y T-353 de 2010.

*contradicción de los administrados y se les brinda la oportunidad de cuestionar las decisiones que los afecten.”* <sup>5[5]</sup>

Recientemente la jurisprudencia constitucional ha señalado a este respecto que:

*“[...] el verdadero sentido de la doble instancia no se puede reducir a la mera existencia-desde el plano de lo formal/institucional-de una jerarquización vertical de revisión, ni a una simple gradación jerarquizada de instancias que permitan impugnar, recurrir o controvertir y, en últimas, obtener la revisión de la decisión judicial que se reputa injusta o equivocada, ni a una concepción de la doble instancia como un fin en sí mismo. No. Su verdadera razón de ser es la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad. Ella es pues un medio para garantizar los fines superiores del Estado, de que trata el artículo 2° de la Carta, particularmente en este caso la eficacia de los derechos.*

*Así concebida, la doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos. Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia.”*<sup>6[6]</sup>

En consecuencia, la posibilidad de presentar los recursos administrativos previstos en la ley y **el deber de las autoridades de resolverlos**, forma parte esencial del debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual cubre *“todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”*<sup>7[7]</sup>.

---

<sup>5[5]</sup> Sentencia T-533 de 2014. Ver también sentencia T-033 de 2002: *“En desarrollo del principio de legalidad de los actos administrativos, y ante la potencialidad de existencia de actos irregulares, injustos e inconvenientes, el ordenamiento jurídico ha reconocido para los particulares y aún para la misma Administración, medios de impugnación y revisión que permiten ejercer un control conducente a aclarar, modificar o revocar los actos contrarios a la Constitución o a la ley, o aquellos que afecten injustificadamente un derecho fundamental. Así, dichos medios se convierten en una garantía para los administrados, en cuanto permitan revisar las decisiones administrativas y restablecer su legitimidad eliminando los daños o perjuicios que estas puedan ocasionar.”*

<sup>6[6]</sup> Sentencia C-335 de 2016.

<sup>7[7]</sup> Sentencia C-980 de 2010, reiterada en sentencia C-248 de 2013. Ver también la sentencia C-341 de 2014.

Como se ha indicado, el debido proceso administrativo comprende, entre otros, (i) el derecho a que el procedimiento administrativo se adelante por la autoridad competente **con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador**; (ii) el derecho a que no se presenten dilaciones injustificadas, y (iii) **el derecho a impugnar la decisión que se adopte a través de los recursos dispuestos por el legislador**<sup>8[8]</sup>.

Por tanto, cuando la administración omite resolver los recursos presentados en vía gubernativa, no solo desconoce el derecho de petición<sup>9[9]</sup>, *“sino de contera el derecho al debido proceso administrativo, ya que uno de sus componentes fundamentales es la posibilidad de interponer recursos y realizar solicitudes, y obtener respuesta eficaz de los mismos, independientemente del sentido de la misma”*.<sup>10[10]</sup>

De manera que en casos como el que se revisa, resultaría contrario al debido proceso y a los derechos de contradicción y defensa, interpretar que el simple paso del tiempo o las reformas organizacionales del sector, puedan tener por efecto la extinción de los medios de impugnación oportunamente presentados y concedidos conforme a la ley. Por lo mismo, queda claro que los interesados en la actuación administrativa que ha dado origen a este conflicto, mantienen su derecho a que les sea resuelto el recurso de apelación que interpusieron y les fue concedido contra el acto administrativo sancionatorio, y alguna autoridad pública tendrá que resolverlo.

---

8[8] Sentencia C-248 de 2013. Como se recuerda en la sentencia C-403 de 2016, *“el debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos)”*.

9[9] Sentencia T-033 de 2002: **“3.4.1.** Cuando se interpone un recurso con la finalidad de agotar la vía gubernativa, la Administración se convierte en sujeto pasivo del ejercicio derecho de petición, quedando obligada a dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada. Al respecto, la Corte ha sostenido en múltiples oportunidades *“...aun los recursos por vía gubernativa, que tienen un alcance muy concreto y unos plazos para su interposición, cuando los administrados acuden a ellos, si bien se fundan en unas normas legales que los consagran, implican en el fondo el uso del derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Carta Política. No tramitar o no resolver a tiempo acerca de tales recursos constituye vulneración flagrante del derecho de petición...”*. **3.4.2.** Cuando el administrado en el agotamiento de la vía gubernativa, eleva derecho de petición, surge para la Administración una limitación consistente en otorgar no sólo una respuesta clara, oportuna y de fondo, sino también congruente, es decir, de acuerdo con lo solicitado por el recurrente.”

10[10] Sentencia T-494 de 2013, fundada a su vez en la sentencia T-035A de 2013.

Lo anterior refleja, por sí solo, la pertinencia y la necesidad de que la Sala, a pesar del tiempo transcurrido, entre a determinar cuál es la autoridad que debe desatar el citado recurso de apelación, de acuerdo con los principios y las normas constitucionales, legales y administrativas que resulten aplicables.

Aclara la Sala que lo anterior no significa que en toda actuación administrativa y contra todo acto administrativo de carácter definitivo proceda el recurso de apelación, o deba la ley establecerlo, pues tal exigencia no la establece la Carta Política, y la misma Corte Constitucional ha reconocido la libertad de configuración del legislador para regular los procedimientos judiciales y administrativos<sup>11[11]</sup>. Sin embargo, es claro que en los casos en los que el legislador haya establecido la doble instancia (como sucede en el caso revisado), la misma debe ser tramitada, como parte del derecho al debido proceso del peticionario recurrente.

También cabe aclarar que lo señalado anteriormente sobre el hecho de que el simple paso del tiempo no extingue la obligación de resolver expresamente el recurso interpuesto, debe entenderse sin perjuicio de otros posibles efectos jurídicos que la demora en la actuación administrativa haya podido generar, como la eventual caducidad de la potestad sancionatoria del Estado, la posible comisión de faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos que tenían a su cargo el trámite de este asunto etc., todos los cuales deberán ser evaluados por la autoridad que sea declarada competente.

### **3.2 La aplicación de las normas procesales en el tiempo: necesidad de armonización con las normas que rigen la función administrativa y permiten redistribuir las competencias administrativas**

En relación con las normas procesales, la regla general es la de su efecto general inmediato, aunque la ley reconoce varias excepciones, como ocurre, precisamente, con los recursos interpuestos, los cuales se rigen por las normas vigentes al momento de su presentación, tal como lo dispone el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), así:

*“Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:*

*‘Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*

Sin embargo, **los recursos interpuestos**, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones

---

11[11] Sentencia C-248 de 2013.

que se estén surtiendo, **se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos**, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".<sup>12</sup>[12] (Negrillas fuera del texto original).

Como se observa, aunque la disposición citada establece el efecto general inmediato de las normas procesales o procedimentales, como regla general, lo cual significa que estas se deben aplicar a partir de su promulgación, incluso en los procesos judiciales o en las actuaciones administrativas que se encuentren en curso, también reconoce varias excepciones a dicha regla, que corresponden a eventos en los que las nuevas disposiciones que se expidan no se aplican a ciertas situaciones procesales que se hallen en curso, las cuales se siguen rigiendo, en consecuencia, por los preceptos que estaban vigentes cuando se iniciaron. De esta forma, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, tal como fue modificado por el 624 del Código General del Proceso, otorga un claro *efecto ultractivo* a estas normas procesales, pues las mismas se siguen aplicando, a pesar de haber sido derogadas en forma general, a las situaciones especiales mencionadas que se encuentren en curso.

Una de estas situaciones, que constituyen excepción al principio del efecto general inmediato, corresponde justamente a los recursos presentados, los cuales se siguen rigiendo por "*las leyes vigentes cuando se interpusieron*".

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que en materia de procedimientos administrativos, la regla anteriormente descrita y sus respectivas excepciones deben armonizarse con las normas constitucionales y legales que rigen la función administrativa, las cuales permiten, entre otros aspectos: (i) que haya traslado de competencias entre entidades públicas; (ii) que se acuda a mecanismos de delegación de funciones (con la posibilidad que las mismas sean reasumidas), y (iii) que se pueda disponer la creación, extinción o transformación de entidades y organismos públicos y de sus respectivas funciones. Estas circunstancias pueden comportar cambios en las competencias existentes en un momento dado para resolver un determinado asunto administrativo, inclusive un recurso.

---

<sup>12</sup>[12] La norma original de la Ley 153 de 1887 establecía lo siguiente: " **Artículo 40.** *Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.*"

En este sentido, la noción de “competencia” en materia administrativa no tiene la misma rigidez que la competencia judicial ni resulta tan estática como esta. Así, aunque es posible afirmar que las normas aplicables a un determinado recurso administrativo son, en principio, las existentes al momento de su interposición, es necesario revisar, en todo caso, las normas de competencia de la respectiva autoridad y la forma en que pudieron verse afectadas por razón de reformas o cambios orgánicos o funcionales posteriores.

Hechas estas aclaraciones, la Sala pasa a revisar entonces cuál era la norma de competencia administrativa vigente al momento de la interposición del recurso de apelación que genera el presente conflicto y el impacto que frente a dicha competencia pudo tener la reforma institucional que experimentó el sector ambiental en el año 2011.

### **3.3 La estructura institucional y el reparto de competencias antes de la reforma del sector: la competencia para resolver el recurso de apelación estaba en cabeza del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

Como ya se ha indicado, al momento de la presentación del recurso de apelación (14 de mayo de 2007), se encontraba vigente el Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo, que en relación con los recursos procedentes contra las decisiones administrativas disponía lo siguiente:

*“Artículo 50. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:*

- 1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.*
- 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.*

*No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.”*

De manera que, salvo que una norma especial estableciera una solución diferente, la regla general era (como se mantiene hoy en el CPACA) que contra las decisiones administrativas adoptadas al interior de una entidad procedían los recursos de reposición y apelación, especialmente cuando las decisiones se adoptaban en los niveles intermedios de las respectivas organizaciones y existían funcionarios superiores que pudieran encargarse de la segunda instancia. Lógicamente no había recurso de apelación cuando la decisión era adoptada por el funcionario que se encontraba en el vértice de la entidad (ministro, director, gerente, etc.), pues en tal caso no había un superior jerárquico ante el cual pudiera tramitarse el recurso de alzada.

Lo anterior obliga a considerar qué clase de entidad, organismo o dependencia era en su momento la UAESPNN, para determinar a continuación si contra los actos administrativos dictados por su Directora procedía el recurso de apelación y quién era el funcionario competente para resolverlo.

En vigencia de la Constitución Política de 1991, la cual dispone que los parques nacionales son bienes públicos inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63), se expidió la Ley 99 de 1993<sup>13</sup>[13], cuyos artículos 10 y 12 establecieron originalmente la estructura del Ministerio del Medio Ambiente y las reglas que debían seguirse para el funcionamiento de sus dependencias, así:

*“Artículo 10.-Estructura Administrativa del Ministerio. El Ministerio del Medio Ambiente tendrá la siguiente estructura administrativa básica:*

*-Despacho del Ministro*

*-Consejo de Gabinete*

*-Despacho del Viceministro*

*-(Siguen varias oficinas)*

*-Despacho del Secretario General*

*-(Siguen varias oficinas y divisiones)*

*-Direcciones Generales*

*1. Dirección General de Asentamientos Humanos y Población*

*(Siguen varias subdirecciones)*

*2. Dirección General de Medio Ambiente Físico*

*(Siguen varias subdirecciones)*

*3. Dirección General Forestal y de Vida Silvestre*

*(Siguen varias subdirecciones)*

*4. Dirección General de Planeación y Ordenamiento Ambiental del Territorio*

*(Siguen varias subdirecciones)*

*5. Dirección Ambiental Sectorial*

*(Siguen varias subdirecciones)*

***-Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.***

*-Fondo Nacional Ambiental, FONAM*

*-Fondo Ambiental de la Amazonia”.*

*(...)*

*Artículo 12. De las Funciones de las Dependencias del Ministerio. Los reglamentos distribuirán las funciones entre las distintas dependencias del*

---

<sup>13</sup>[13] *“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”.*

*Ministerio, de acuerdo con su naturaleza y en desarrollo de las funciones que se le atribuyen por la presente Ley”. (Negrillas fuera de texto).*

En la Ley 99 se señalaron los principios rectores de la política ambiental colombiana, se creó el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio de Medio Ambiente, y se ordenó la supresión y liquidación del INDERENA (artículo 98), entre otras determinaciones. La Ley 99 asignó la administración de los parques nacionales al Ministerio del Medio Ambiente, por intermedio de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN-, como dependencia especial de carácter operativo, técnico y ejecutor de dicha cartera.

Con base en sus facultades constitucionales y en las autorizaciones concedidas por el artículo 116 de la Ley 99 de 1993<sup>14</sup>[14], se dictó el Decreto 2915 de 1994, “[p]or el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones”, el cual dispone lo siguiente, en relación con la naturaleza y la estructura de la mencionada unidad:

*“Artículo 1.-De la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

*La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales hace parte de la estructura administrativa del Ministerio del Medio Ambiente, está constituida como una **dependencia** especial de carácter operativo, técnico y ejecutor...”.*(Se resalta).

En consecuencia, con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2915 de 1994, la administración y el manejo del sistema de parques nacionales naturales pasó de recaer sobre un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio<sup>15</sup>[15] (INDERENA), a una unidad administrativa especial (UAESPNN) sin personería jurídica, que formaba parte de la estructura del Ministerio del Medio Ambiente.

---

14[14] “Artículo 116.-Autorizaciones. El Presidente de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, procederá a:

a. *Dictar, con sujeción a las disposiciones de la presente Ley, las normas necesarias para poner en funcionamiento el Ministerio del Medio Ambiente, complementar su estructura orgánica interna, distribuir las funciones de sus dependencias y crear y proveer su planta de personal;*

b. *Suprimir, modificar, fusionar o redistribuir las funciones de los Ministerios o entidades que han tenido competencia en materia de protección ambiental y administración de los recursos naturales renovables, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley (...).”*

15[15] Artículo 5º del Decreto 1050 de 1968.

Posteriormente, con el Decreto 1124 de 1999<sup>16</sup>[16], se modificó la estructura del Ministerio del Medio Ambiente de la siguiente manera:

*“Artículo 4o. Estructura. Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio del Medio Ambiente tendrá la siguiente estructura:*

1. Despacho del Ministro.
  - 1.1 Oficina Jurídica.
2. Despacho del Viceministro.
  - 2.1 Dirección General de Ecosistemas.
  - 2.2 Dirección General Ambiental Sectorial.
    - 2.2.1 Subdirección de Licencias.**
  - 2.3 Dirección General de Información, Planeación y Coordinación del SINA.
  - 2.4 Dirección General de Investigación, Educación y Participación.
  - 2.5 Dirección General de Población y Ordenamiento Ambiental.
  - 2.6 Oficina de Control Interno.
3. Secretaría General.
4. Comités y Consejos Asesores.
  - 4.1 Comité Coordinador del Sistema de Control Interno.
  - 4.2 Comisión de Personal.
5. **Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-Uaespnn**”. (Las negrillas no son del texto).

En relación con la UAESPNN, el decreto citado dispuso específicamente lo siguiente:

*“Artículo 22.-Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-Uaespnn-se **reorganiza** en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, como **dependencia** de carácter operativo, técnico y ejecutor del Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del sistema de parques nacionales naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados.”* (Resalta la Sala).

Es importante destacar que el artículo 34 del Decreto 1124 de 1999 derogó expresamente el Decreto 2915 de 1994. Igualmente, cuando el Decreto 1124 relacionó las entidades que integraban el sector administrativo del medio ambiente<sup>17</sup>[17], no incluyó a la UAESPNN.

---

<sup>16</sup>[16] *“Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>17</sup>[17] *“Artículo 1. El Sector del Medio Ambiente está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente y sus entidades adscritas y vinculadas.*

(...)

Así las cosas, en lo que respecta a la integración de dicho sector administrativo, al que alude el artículo 42 de la Ley 489 de 1998, la UAESPNN no era considerada como una entidad u organismo adscrito ni vinculado al respectivo ministerio. De esta manera, el Decreto 1124, al igual que la Ley 99, incluyó a la UAESPNN dentro de la estructura interna del Ministerio del Medio Ambiente.

A este respecto vale la pena destacar que el artículo 22 del Decreto 1124 de 1999 reorganizó la UAESPNN, de acuerdo con el literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, como dependencia de carácter operativo, técnico y ejecutor del Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del sistema de parques nacionales naturales.

Posteriormente se expidió el Decreto Ley 216 de 2003, “[p]or el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones”, en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el literal b) del artículo 16 de la [Ley 790 de 2002](#)<sup>18</sup>[18]. Este decreto derogó expresamente el 1124 de 1999, con excepción de sus artículos 17, 18 y 19, y respecto de la naturaleza jurídica de la UAESPNN, reiteró:

---

*Las entidades adscritas al Ministerio del Medio Ambiente son:*

- 1. El Fondo Nacional Ambiental.*
- 2. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM-.*

*Las entidades vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente son:*

- 1. El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras ‘José Benito Vives de Andreis’-Invemar-.*
- 2. El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”.*
- 3. El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico.*
- 4. El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-Sinchi-.*

*Son organismos de asesoría y coordinación del sector del Medio Ambiente los siguientes:*

- 1. Consejo Nacional Ambiental.*
- 2. Consejo Coordinador del Sistema Nacional Ambiental.*
- 3. Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental.*
- 4. Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta”.*

18[18] “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.”

*“Artículo 19.-Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, es una **dependencia** del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados”. (Se remarca).*

En el mismo sentido, el Decreto 3137 de 2006, mediante el cual se modificó la estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, prevista en el Decreto Ley 216 de 2003, estatuyó:

*“Artículo 5. Estructura. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá la siguiente estructura:*

*1. Despacho del Ministro  
(...)*

***7. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- UAESPNN.***

*7.1. Subdirección Técnica de Parques  
7.2. Subdirección Administrativa y Financiera  
7.3. Direcciones Territoriales  
(...). (Resalta la Sala).*

De acuerdo con las normas transcritas, la Sala, en el concepto No. 1968 de 2009, afirmó lo siguiente:

*“i) Se ratifica la naturaleza de Unidad Administrativa Especial de la UAESPNN, sin personería jurídica (art. 67, ley 489), que cumple funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios del Ministerio del Medio Ambiente, como es el manejo y administración del sistema de parques nacionales naturales<sup>19</sup>[19]*

*ii) Se reitera que es una dependencia interna del Ministerio del Medio Ambiente, ya que ese es el alcance que jurídicamente expresa el literal j) del artículo 54 de la ley 489 de 1998, arriba transcrito.*

*iii) En cuanto a la autonomía administrativa y financiera concedida a la UAESPNN, deberá observarse lo dispuesto sobre el particular en las normas que rigen su creación y organización, lo que lleva a entender que tal*

---

<sup>19</sup>[19] “[17] Conclusión que concuerda con las consideraciones expuestas en la sentencia del 29 de abril de 2004 proferida por la sección primera del Consejo de Estado. Radicación número: 11001-03-24-000-2002-00272-01(8178)”.

*autonomía no es genérica sino restringida a lo que allí se señale expresamente.*

*iv) De esta manera, en las funciones que como dependencia interna del Ministerio del Medio Ambiente le concedió el decreto 1124 a la UAESPNN, no se aprecia la de disciplinar a los servidores públicos vinculados a esa Unidad Administrativa Especial, ni en su estructura se observa la existencia de unidad u oficina de control interno disciplinario.”*

En los anteriores términos la Sala concluye que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN-, no constituía una entidad u organismo administrativo, aparte de la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sino una dependencia interna de dicha cartera, sin personería jurídica y que, junto con las demás áreas o dependencias de dicho ministerio, formaban parte del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Ahora bien, en relación con las funciones de dicha unidad, el artículo 19 del Decreto 216 de 2003 le asignaba competencias sancionatorias en el ámbito del sistema de parques nacionales, así:

*“Artículo 19. (...) La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN tendrá las siguientes funciones:(...)”*

*12. Ejercer funciones policivas y sancionatorias en los niveles central, regional y local, las cuales se ejercerán de acuerdo con el reglamento que para tal efecto se expida por parte del Gobierno Nacional.”*

Las precisiones que se acaba de hacer sobre la naturaleza y funciones de la UAESPNN, son particularmente relevantes para señalar, como lo reconocen las propias entidades en conflicto, que para la época de imposición de la sanción (21 de marzo de 2007), las decisiones de esa unidad eran susceptibles del recurso de apelación, de conformidad con el artículo 50 del C.C.A. Además, sobre la procedencia de dicho recurso dan cuenta:

- (i) Los artículos 214 y 215 del Decreto 1594 de 1984, que consagraban expresamente la posibilidad de interponer el recurso de apelación contra las providencias que impusieran sanción o exoneraran de la misma en los procesos sancionatorios ambientales, y disponían que cuando tales decisiones fueran adoptadas por autoridades distintas del Ministerio de Salud, eran apelables ante dicha cartera (entidad competente en la fecha de expedición de tales decretos).

(ii) La indicación de los recursos en el acto sancionatorio recurrido<sup>20</sup>[20] (hecho que no se podría desconocer en este momento).

(iii) La Resolución 1393 de 2007, por medio de la cual el despacho del Ministro "delega" en la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio (para ese entonces otra dependencia interna<sup>21</sup>[<sup>21</sup>]), la función de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de la entonces UAESPNN:

"Artículo Tercero: [...] 8. Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones sancionatorias y de los permisos, autorizaciones y concesiones proferidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales."

Sobre este último punto, la Sala hace notar que la competencia para resolver los recursos de apelación contra las decisiones de la UAESPNN era del titular de la respectiva cartera (superior jerárquico de quien adoptaba la decisión)<sup>22</sup>[<sup>22</sup>] y que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales solo ejerció una competencia delegada y, por ende, sujeta a lo que dispusiera sobre ella la autoridad delegante, quien podía reasumirla en cualquier tiempo (artículo 12 de la Ley 489 de 1998). De hecho, como lo pone de presente ANLA, esa delegación terminó el 1º de diciembre del 2009, cuando el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reasumió su competencia mediante la Resolución No. 2338, en la cual dispuso:

---

20[20] Resolución 201 de 2008: "*Artículo Octavo: Contra la presente resolución procede recurso de reposición ante la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y de apelación, directamente o como subsidiario del de apelación, **ante el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** (...)*". (Se resalta).

<sup>21</sup>[<sup>21</sup>] La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fue creada mediante el Decreto 3266 de 2004. Como se analizó, este decreto fue derogado por el Decreto 3570 de 2011, "[p]or el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible".

<sup>22</sup>[<sup>22</sup>] En concepto del 8 de junio de 2016 (radicación interna 2266), la Sala señaló: "[...] es claro que los ministros y directores de departamento administrativo ejercen la alta dirección de la rama ejecutiva en el orden nacional, según lo prevén la Constitución Política, la Ley 489 de 1998 y el Decreto 770 de 2005. En tal medida, no cabe ninguna duda de que dentro del ministerio o departamento administrativo correspondiente, cada ministro o director tiene la posición más alta de la entidad, y en tal virtud es el superior jerárquico de todos los demás empleados. Este tipo de jerarquía intraorganizacional suele tener configuración "en cascada" de manera que se expresa entre las diversas escalas de la organización. Las orientación, control y evaluación sectoriales generales por parte de los ministros y directores de departamento administrativo, en relación con los superintendentes, directores o gerentes de entidades pertenecientes al sector central<sup>22</sup> si bien conllevan superioridad no puede entenderse en el sentido clásico, puesto que estos son las cabezas de entidades diferentes y separadas a las que la Ley 489 en los artículos 66 y 67 asegura autonomía administrativa y financiera."

' Reasumir la competencia de la función delegada en la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: "Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones sancionatorias y de los permisos, autorizaciones y concesiones proferidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales" a que se refiere el numeral 8 del artículo 3o de la Resolución número 1393 del 8 de agosto de 2007."

Así las cosas, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desde el 1º de diciembre de 2009, reasumió el ejercicio de la función de decidir sobre los recursos de apelación interpuestos contra los actos de la UAESPNN, incluso aquellos que no estuvieran resueltos por el delegatario mientras tuvo a su cargo el ejercicio de esa competencia.

Precisamente, la delegación de la función de resolver los recurso de apelación efectuada por el entonces Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y su posterior reasunción, no hacen más que ratificar que en esa época (antes y después de la delegación), la titularidad de la referida competencia estaba en cabeza del ministro del ramo.

Por lo tanto, desde el mismo momento en que el ministro reasumió el ejercicio de dicha competencia, los expedientes que tenían recursos de apelación sin responder debieron ser entregados por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales al despacho del ministro, para su trámite y decisión.

Dicho de otra manera, como el recurso de apelación presentado contra la Resolución 137 de 2008 de la UAESPNN no se había resuelto al momento de terminar la delegación de funciones hecha a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, la competencia para tal efecto retornó automáticamente al ministro, como titular original de la misma.

Establecido entonces que la normatividad vigente le asignaba al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la competencia para resolver el recurso de apelación que origina el presente conflicto, la Sala pasa a revisar si la reforma institucional del sector ambiental efectuada en el año 2011 (en particular, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), alteró o no esa situación.

### **3.4 La reforma institucional del año 2011 y su incidencia en la competencia para resolver los recursos de apelación contra las decisiones de la UAESPNN no resueltos.**

#### **3.4.1 Transformación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y asunción**

## **de las funciones ambientales que estaban en cabeza de la antigua cartera ministerial**

Por medio de la Ley 1444 de 2011, el Congreso de la República escindió unos ministerios y otorgó precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública. Particularmente, los artículos 11 y 12 de dicha ley escindieron y reorganizaron el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que pasó a llamarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así:

*“Artículo 11. Escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Escíndase del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico.*

*Artículo 12°. Reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes**, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley.*

*Parágrafo. Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, **las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias.***” (Se resalta).

En armonía con lo anterior, el artículo 14 de la citada ley creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “*cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo con el artículo 11 de la presente ley*”.

Así, en ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 3570 de 2011, “[p]or el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Este decreto le asigna al nuevo ministerio las funciones generales que en materia ambiental estaban en la antigua cartera de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y, en particular, la de dirigir el sistema nacional ambiental y actuar como cabeza rectora de ese sector:

*“Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y*

*aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.*

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

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

Además, el artículo 35 del mismo decreto ordenó al nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible entregar los archivos relacionados con vivienda y territorio a la otra cartera ministerial que se creó para manejar tales asuntos, lo que comportaba, a su vez, el deber de conservar los archivos y documentos relacionados con las funciones que en materia ambiental quedaban a su cargo:

*“Artículo 35. Entrega de archivos. Los servidores que desempeñen empleos o cargos de manejo y confianza y los responsables de los archivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deben adelantar las gestiones necesarias para hacer entrega de los mismos, debidamente inventariados, de competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en los términos señalados por la Ley y acorde con las indicaciones que fijen los Secretarios Generales de dichos Ministerios.”*

En el mismo sentido, el artículo 38 estableció una adaptación de las referencias normativas previstas en disposiciones anteriores, de modo que fuera claro que el nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mantenía las funciones y competencias que en materia ambiental estaban en cabeza de la anterior cartera de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

*“Artículo 38. Referencias normativas. Todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia ambiental al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deben entenderse referidas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, si se relacionan con las funciones asignadas en este Decreto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De igual forma, las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como asistente, integrante o miembro de Consejos, Comisiones, Juntas, Mesas u otras instancias de deliberación, relacionadas con el sector*

*de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deben entenderse referidas al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”*

De igual forma, el Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible), ratifica el objeto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su condición de cabeza del sector ambiental:

*“Artículo 1.1.1.1. [...] Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.”*

Del recuento normativo anterior se puede concluir que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible asumió las funciones que en su momento se encontraban radicadas en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con excepción de las que fueron escindidas de este para crear el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de aquellas otras que fueron reasignadas a unidades y organismos especiales, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-y Parques Nacionales Naturales de Colombia, tal como se explicará más adelante.

En consecuencia, salvo que la competencia discutida en este expediente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 137 de 2008 de la UAESPNN, haya pasado expresamente a una de las nuevas entidades creadas, resulta forzoso concluir que la misma se mantuvo en el mismo ministerio.

### **3.4.2 La Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia**

Como ya se indicó, en vigencia del Decreto 216 de 2003, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales funcionaba como una dependencia interna del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le fueran asignados o delegados. Como dependencia interna ejerció la potestad sancionatoria que le asignaba el artículo 19 del mismo Decreto 216 de 2003 (antes citado), por lo que sus decisiones eran susceptibles del recurso de apelación ante el despacho del respectivo ministro, tal como ya se indicó.

Posteriormente, como parte de la reforma institucional del año 2011, el Decreto 3572 de ese año creó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, en los siguientes términos:

**“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.***” (Se resalta).

Como se observa, el objeto de la nueva entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia corresponde a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las funciones que establece el artículo 2º del mismo Decreto 3572 de 2011<sup>23</sup>[23], aunque ahora con una mayor autonomía en relación con la cartera de ambiente y desarrollo territorial.

---

23[23] “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.*
2. *Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
3. *Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
4. *Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
5. *Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP.*
6. *Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.*

El artículo 9º ibídem<sup>24</sup>[24] establece que la Dirección General de la Unidad reglamentará el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias al interior de

---

7. *Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley.*

8. *Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.*

9. *Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.*

10. *Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.*

11. *Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

12. *Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP.*

13. *Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.*

14. *Proponer e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos, que apoyen la gestión del organismo.*

15. *Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores.”*

24[24] “Artículo 9º. *Funciones de la Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes: (...)*

8. *Reglamentar el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias al interior del organismo, en los términos fijados por el artículo 65 de la Ley 1333 de 2009.”*

ese organismo, en los términos fijados por el artículo 6525[25] de la Ley 1333 de 2009. De igual forma, en el artículo 1626[26] del mismo decreto, se precisa como función de las Direcciones Territoriales adelantar los respectivos procesos sancionatorios conforme a la normatividad ambiental.

De este modo, en el contexto de su condición de organismo adscrito, la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia expidió la Resolución 476 de 2012, por medio de la cual se distribuyeron las funciones sancionatorias a cargo de dicho organismo. Específicamente, el artículo 5º y 7º de esta resolución establecieron lo siguiente:

*“Artículo 5º. Los Directores Territoriales en materia sancionatoria conocerán en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por las infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generen en las áreas protegidas asignadas a la dirección territorial a su cargo, para lo cual expedirán los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran.*

*PARÁGRAFO: Los Directores Territoriales resolverán el recurso de reposición contra los actos administrativos que nieguen la práctica de pruebas solicitadas y los que pongan fin a un proceso sancionatorio ambiental, y concederán el recurso de apelación ante el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas o lo rechazarán según el caso, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

(...)

*Artículo 7º. El Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas en materia sancionatoria conocerá en segunda instancia de los procesos sancionatorios que se adelanten por los Directores Territoriales (...).”*

Como se observa, en la estructura organizacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la primera instancia de los procesos sancionatorios corresponde a los directores regionales y la segunda instancia al Subdirector de

---

25[25] *“Artículo 65. **Reglamentación interna.** Con fundamento en las disposiciones aquí contenidas, las autoridades ambientales establecerán mediante acto administrativo motivado, la distribución interna de funciones y responsabilidades para tramitar los procedimientos sancionatorios ambientales en el área de su jurisdicción.”*

26[26] *“Artículo 16. Direcciones Regionales. Son funciones de las Direcciones Territoriales, las siguientes: (...) 10. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.”*

Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Se modificaron de esta forma las competencias que estaban vigentes antes de la reforma institucional analizada para llevar a cabo los procesos sancionatorios ambientales relacionados con el sistema de parques nacionales naturales, en virtud de las cuales la primera instancia correspondía a la Dirección de la UAESPNN (dependencia interna del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible) y la segunda instancia, al respectivo ministro.

Así, es evidente que la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene en este momento su propia organización interna para el trámite de los recursos de reposición y apelación que se presentan contra sus decisiones sancionatorias, de modo que respecto de estas últimas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ejerce ya funciones de segunda instancia.

Sin embargo, para la Sala también es claro que esta nueva organización funcional y jerárquica para la resolución de los recursos de apelación proferidos por las diferentes instancias de Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aplicarse retroactivamente, por lo que no podría servir para resolver los recursos de apelación interpuestos con anterioridad (caso que ocupa a la Sala), en la medida en que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia es un organismo nuevo y que la propia Ley 1333 de 2009 prescribe expresamente que los procedimientos sancionatorios que tuvieran pliegos de cargos antes de su expedición deben finalizarse con la normatividad anterior:

*“Artículo 64. Transición de procedimientos. El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.”*

Pero además, aplicar al caso analizado las actuales reglas de resolución de recursos contra los actos de la Parques Nacionales Naturales de Colombia, comportaría una solución inadmisibles desde el punto de vista del debido proceso, la doble instancia y el principio de imparcialidad, pues supondría que el recurso de apelación contra los actos de la entonces Directora de la UAESPNN pasarían a ser resueltos por el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de la nueva unidad, es decir, por *un funcionario de nivel jerárquico inferior a quien adoptó la decisión en primera instancia.*

En este sentido, se hace necesario destacar lo que la Sección Primera de esta Corporación ha establecido sobre el hecho de que el recurso de apelación está basado en un principio de jerarquía administrativa, donde es el superior jerárquico (nunca el inferior), el que puede resolver la segunda instancia:

*“[...] la norma se refiere al inmediato superior del funcionario que expida el acto, por lo tanto es claro que la norma implica **una relación jerárquica en un contexto intraorgánico, es decir, dentro de una estructura o institución jerarquizada**, pues no se refiere a la entidad sino a funcionarios de la misma, que están en una relación directa interna de subordinado a superior.*

*En ese orden, el alcance de la norma en cada caso concreto depende de que el funcionario que expida el acto administrativo de que se trate tenga o no superior inmediato, luego es menester precisar el funcionario que lo haya expedido...”.27[27] (Se resalta).*

Como ha señalado la doctrina, el principio de jerarquía *“[...] supone la ordenación del aparato organizativo en un posicionamiento de gradación sucesiva de los distintos órganos que lo integran, que se traduce en la atribución de poderes de dirección de los órganos superiores sobre los inferiores. Este principio opera en un doble plano: como ordenamiento jerárquico, entendido como un criterio de distribución de competencias en función de la posición de cada órgano en la estructura jerarquizada y como relación de jerarquía, entendida como el conjunto de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. La relación de jerarquía se traduce en una serie de potestades de los órganos superiores sobre los inferiores: a) potestad de dirección; b) potestad de vigilancia e inspección, c) potestad disciplinaria, d) potestad de resolución del recurso de alzada.”28[28]*

De este modo, no le podría corresponder a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia (menos aún por intermedio de un funcionario jerárquicamente inferior a quien adoptó la decisión), la competencia para resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones adoptadas en su momento por la Directora de la antigua unidad, cuando era una dependencia interna del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial.

### **3.4.3. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA**

Como también se señaló anteriormente, el Decreto 3266 de 2004 previó inicialmente la creación de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, como una dependencia interna del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

---

27[27] Sentencias del 23 de agosto y 11 de octubre de 2007, radicación número 25000-23-24-000-2003-00046-02 y 25000-23-24-000-2003-00571-02, respectivamente.

28[28] “. L. COSCULLUELA, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, 17ª Ed., Thomson, p. 186.

Según se indicó, esa dirección, sin estar directamente relacionada con las funciones de la UAESPNN, fue delegada por el entonces Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para resolver los recursos de apelación presentados contra las decisiones de esa unidad (Resolución 1393 de 2007). Sin embargo, esa delegación terminó cuando el mismo funcionario reasumió su competencia, mediante la Resolución No. 2338 de 2009, de modo que con este último acto también desapareció la relación que la referida dirección tenía con los actos sancionatorios expedidos por la UAESPNN.

Dos años después de que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales había perdido la competencia para resolver los recursos de apelación presentados contra las decisiones sancionatorias de la UAESPNN, el Gobierno Nacional decidió que las funciones a cargo de esa dirección fueran ejercidas por una unidad administrativa especial (que no es dependencia interna) adscrita al sector de ambiente y desarrollo sostenible.

Con esa finalidad y naturaleza jurídica se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, mediante el Decreto Ley 3573 de 2011<sup>29[29]</sup>, cuyos artículos 2º y 3º le asignan su objeto y funciones:

***“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.*
- 3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales-SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea-Vital–.*
- 4. Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 5. Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.*

---

<sup>29[29]</sup> "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."

**7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.**

8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA– por todos los conceptos que procedan.

9. Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.

10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.

11. Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.

12. Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.

13. Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.

14. Las demás funciones que le asigne la ley.” (Se resalta)

De la lectura de estas disposiciones se puede observar que la ANLA cumple una función ambiental distinta de la que correspondía a la UAESPNN y de la que corresponde a Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuyas competencias, según lo visto, se circunscriben a la protección del sistema de parques nacionales y áreas protegidas. Por lo mismo, las funciones sancionatorias de cada entidad se dan en ámbitos distintos y entre ellas no existen vínculos jerárquicos o de dependencia de ninguna clase, que permitieran concluir que la una pueden revisar los actos de la otra en segunda instancia.

Lo anterior no cambia en nada por el hecho de que las funciones de la ANLA sean similares a las que en su momento ejercía la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pues además de que la ANLA es un organismo nuevo y diferente, la competencia que esa dirección llegó a tener para resolver los recursos de apelación contra las decisiones de la UAESPNN, fue temporal y delegada (no propia) y, en cualquier caso, ya había sido reasumida por su titular (el ministro) mucho antes de que se dispusiera la creación de la nueva unidad, lo que termina por reafirmar la imposibilidad de que pueda haberse dado un traslado de competencias en esta materia, de la antigua dirección al nuevo organismo administrativo (ANLA).

Por lo mismo, la Sala observa que la ANLA no tiene asignada ninguna competencia para resolver los recursos de apelación que se presenten contra las decisiones de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, ni tampoco los que se interpusieron en su momento contra las decisiones de la UAESPNN, en el marco de los procesos sancionatorios de su competencia.

### **3.5. La presunta imposibilidad de resolver el recurso de apelación por parte del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ante la ausencia de facultades en materia sancionatoria**

Finalmente, solo resta referirse a un argumento expuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para rechazar su competencia en este asunto, que consiste en la presunta falta de atribuciones sancionatorias por parte de dicha cartera en la actualidad, lo que impediría al respectivo ministro confirmar, modificar o revocar las sanciones impuestas en su momento por la UAESPNN. Esta conclusión se derivaría principalmente del hecho de que el decreto que establece hoy en día las funciones del ministerio, no se refiere a la potestad de resolver en segunda instancia las decisiones sancionatorias adoptadas por la antigua UAESPNN, ni le otorga, en general, facultades sancionatorias.

A este respecto, la Sala debe mencionar que no comparte la presunta falta de atribuciones sancionatorias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues dicha facultad, si bien no está prevista en el decreto que establece actualmente la estructura y las funciones de ese ministerio, puede deducirse de otras disposiciones legales.

En efecto, vale la pena recordar que el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1444 de 2011, mediante el cual se dispuso la reorganización del entonces denominado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dispuso expresamente que *“serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **en todo caso**, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias”* (se resalta).

Esta misma remisión a la Ley 99 se encuentra contenida en el artículo 2º, numeral 19 del Ley 99 se encuentra contenida en el artículo 2º, numeral 19 del Decreto Ley 3570 de 2011, que establece la estructura y las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el parágrafo segundo del artículo 5º de la citada ley, señaló las funciones del entonces denominado Ministerio del Medio Ambiente, y estatuyó lo siguiente:

*“Parágrafo 2º. El Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por la presente ley, **ejercerá en adelante las demás funciones que, en materia de protección del medio ambiente***

***y los recursos naturales renovables, venían desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación. El Ministro del Medio Ambiente sustituirá al Gerente del INDERENA en las Juntas y Consejos Directivos de que éste haga parte en virtud de lo dispuesto por la ley, los reglamentos o los estatutos”.***

Debe recordarse que tanto el INDERENA como el Ministerio de Salud tenían atribuidas facultades sancionatorias en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos 622 de 1977<sup>30</sup> y 1594 de 1984, entre otras normas, competencias que, por virtud de lo previsto en la norma legal citada, pasaron al Ministerio del Medio Ambiente.

Es por esta razón que el Decreto 216 de 2003, modificado por el Decreto 3137 de 2006 y vigente para la época de expedición de los actos administrativos objeto del presente conflicto, contemplaba dentro de las funciones del despacho del ministro:

*“Artículo 6°. Funciones del Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las señaladas en la Constitución Política y las leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, las siguientes: (...)*

*15. Imponer las medidas preventivas o sanciones por infracción a la normatividad ambiental, en los asuntos de competencia del Ministerio.*  
*(...).” (Resaltamos).*

La Ley 1333 de 2009, en sus artículos 1 y 231<sup>31</sup>, ratificó la competencia en materia sancionatoria del Ministerio del Medio Ambiente, que en ese momento se

---

<sup>30</sup>[30] *“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”.*

<sup>31</sup>[31] *“Artículo 1°. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades **a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.*

denominaba Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Si bien dicha ley no es aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio iniciado por la UAESPNN que ha dado origen a este conflicto, tal como ya se explicó, las normas citadas sí permiten apreciar que la facultad sancionatoria en materia ambiental, que la ley había reconocido al Ministerio del Medio Ambiente desde 1993 (con la Ley 99), continuó estando en cabeza de dicha cartera después del año 2009, bajo el procedimiento regulado en la Ley 1333.

Si bien es cierto que con la creación de ANLA y de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, el legislador extraordinario reasignó a dichos organismos administrativos independientes, atribuciones que en materia sancionatoria tenía el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, debe tenerse en cuenta que a ninguno de estos le trasladó en su integridad y de manera general la potestad sancionatoria que las Leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009 le otorgaron al citado ministerio, sino solamente con respecto a los asuntos que conforman el objeto y las funciones de cada uno de dichos organismos, esto es, en relación con los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental, en el caso de ANLA, y en relación con el sistema de parques nacionales naturales y áreas protegidas, en el caso de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

---

(...)

*Artículo 2º. Facultad a prevención. **El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.*

*Parágrafo. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma". (Se resalta).*

Por lo tanto, en cualquier otro aspecto o materia que tenga que ver con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en el que la facultad sancionatoria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial no haya sido expresamente trasladada o reasignada a otra entidad u organismo administrativo, debe entenderse que el citado ministerio conserva su potestad sancionatoria.

El razonamiento anterior, sumado a la “cláusula general de competencia” que el artículo 6º de la Ley 99 de 1993 le asigna expresamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial (originalmente al Ministerio del Medio Ambiente), le permiten a la Sala concluir que la citada cartera conserva aún una capacidad sancionatoria de carácter residual en el campo ambiental, es decir, que puede actuar como autoridad investigativa y sancionadora en todos aquellos casos en los que la facultad punitiva no haya sido asignada o transferida expresamente a otra autoridad ambiental.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que con el presente conflicto de competencias no se pretende definir cuál es la autoridad competente para iniciar o continuar un procedimiento administrativo en materia ambiental, incluyendo, entre otros actos, la formulación de cargos, la práctica de pruebas, la realización de la investigación correspondiente y, finalmente, la imposición de una sanción en primera instancia, sino exclusivamente determinar cuál es la autoridad a la que le corresponde resolver los recursos de apelación presentados contra la sanción fijada por la UAESPNN. En esa medida, lo único que podría hacer el funcionario que deba desatar tales recursos es mantener, modificar o revocar la pena administrativa impuesta, respetando, entre otros principios, el de la *reformatio in pejus*.

Lo anterior hace que la competencia para resolver tales recursos no tenga que estar señalada de manera tan precisa y explícita como la competencia para llevar a cabo el procedimiento administrativo e imponer las sanciones respectivas en primera instancia, pudiéndose entender incorporada aquella en normas más generales, pero no menos claras ni con menos fuerza legal, como las que se han mencionado en este acápite o el artículo 50 del derogado Código Contencioso Administrativo, que en este caso concreto debe seguirse aplicando en forma ultractiva, tal como se explicó.

De lo contrario, habría que concluir que si las normas que regulan un procedimiento administrativo sancionatorio cualquiera no establecen expresa y particularmente la autoridad que debe revisar en segunda instancia las decisiones adoptadas por el funcionario o la entidad facultada para investigar y sancionar en primera instancia, no podría tramitarse de hecho el recurso de apelación contra tales determinaciones, por falta de competencia para resolverlo, dejando de lado con esta interpretación los principios y las consideraciones que se han expuesto sobre el derecho al debido proceso, especialmente en sus componentes del derecho a la defensa y la doble instancia en los procedimientos administrativos, así como el hecho de que tanto el Decreto Ley 01 de 1984 como el actual CPACA

reconocen, de manera general, el derecho a interponer el recurso de apelación contra los actos administrativos definitivos (sancionatorios o no).

## **5. Caso concreto**

Revisado el marco de competencias que ha regido el funcionamiento de las distintas entidades en conflicto, la Sala pasa a solucionar el caso concreto que se pone a su consideración.

Con base en lo expresado anteriormente, es necesario reiterar que para las fechas de presentación (29 de agosto de 2008) y concesión (8 de mayo de 2009) del recurso de apelación interpuesto contra de la Resolución 137 de 2008 expedida por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la norma especial que regulaba el proceso sancionatorio era el Decreto 1594 de 1984, el cual determinaba:

"Artículo 214. Contra las providencias que impongan una sanción o exoneren de responsabilidad proceden los recursos de reposición y apelación, según el caso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación, de conformidad con el Decreto 01 de 1984. Los recursos deberán interponerse y sustentarse por escrito."

De acuerdo con dicha norma, en armonía con el artículo 50 del Decreto 01 de 1984-Código Contencioso Administrativo-, el recurso de apelación contra los actos de la Directora de la UAESPNN debía ser resuelto por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible), como superior jerárquico del Director de esa Unidad.

Si bien es cierto que en el momento de conceder el recurso de apelación, la función se encontraba delegada en la entonces Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del mismo ministerio (Resolución 1393 de 2007), lo cierto es que, como se revisó, esa competencia fue reasumida por el respectivo ministro el 4 de diciembre de 2009 (Resolución 2338), lo que comportaba que todos los asuntos que para ese momento estuvieran sin resolver en dicha Dirección, debían ser remitidos inmediatamente al despacho del ministro para su conocimiento y decisión. Dicho de otro modo, desde el 4 de diciembre de 2009, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reasumió la competencia (función) de resolver los recursos de apelación no resueltos en su momento por su delegatario.

Ahora bien, estando en cabeza del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la competencia para resolver el recurso de apelación contra la Resolución 137 de 2008, se produce la reforma institucional del año 2011 a que aluden las entidades en conflicto y respecto de la cual se ha concluido lo siguiente:

(i) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sustituyó a la antigua cartera en todos los asuntos (incluyendo los previstos en la Ley 99 de 1993) que no quedaron expresamente asignados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la ANLA o a la nueva Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

(ji) ANLA no tiene ninguna competencia relacionada con la revisión de los actos sancionatorios de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia ni de la antigua UAESPNN; tampoco tenía esa competencia la antigua Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales-ni siquiera de manera delegada-para la época en la que se creó la ANLA, de modo que no podría sostenerse que dicha función se trasladó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, aun si se entendiera-como lo argumenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en sus alegaciones-que hubo una especie de transferencia de competencias entre esa Dirección y la ANLA;

(iii) Si bien en la actual estructura de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, los recursos de apelación se resuelven al interior de esa unidad por una de sus subdirecciones, este sistema no opera para los recursos presentados con anterioridad a la implementación de tales reformas, pues el legislador no previó una solución de ese tipo y las reglas generales de aplicación de la ley en el tiempo no lo permiten. Además, su aplicación para el caso analizado implicaría que el recurso de apelación fuera resuelto por un funcionario de inferior jerarquía de quien expidió el acto recurrido (la Directora de la UAESPNN), lo que sería abiertamente contrario al artículo 29 CP.; y

(iv) Tampoco puede afirmarse que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible carezca en la actualidad de cualquier atribución o competencia sancionatoria en materia ambiental y que, por ello, no pueda resolver el recurso de apelación que ha dado lugar a este recurso, pues, por una parte, el citado ministerio conserva, de manera residual y en armonía con la cláusula general de competencia que la Ley 99 de 1993 le asigna, la facultad sancionatoria en materia ambiental para todos aquellos asuntos y materias que no hayan sido trasladados, asignados o reasignados expresamente a otras autoridades ambientales, y por otra parte, existen normas con fuerza de ley, como el artículo 50 del C.C.A. (o el 74 del actual CPACA), que le otorgan genéricamente la competencia para resolver este tipo de recursos.

Así las cosas, en aras de garantizar el debido proceso y los derechos de contradicción y defensa del señor Jorge Hernán Castaño Sarmiento y teniendo en cuenta la evolución normativa de las funciones de las entidades que conforman el sector ambiente y desarrollo sostenible, la Sala concluye que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el funcionario competente para conocer y resolver el recurso de apelación presentado contra la Resolución 137 de 2008 de la UAESPNN, al haber asumido las funciones que en esta materia tenía el anterior Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Resalta la Sala que la resolución de este recurso comporta una competencia-deber que viene incumplida desde el año 2009 y que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su sucesor no han atendido después de haber reasumido, en ese mismo año, la competencia legal para este efecto. Como se indicó inicialmente, el incumplimiento de este deber no puede transformarse en un castigo para el recurrente, en el sentido de que el recurso pueda considerarse extinguido por el simple paso del tiempo o de las reformas institucionales analizadas, o que pueda ser resuelto por un funcionario de inferior jerarquía a quien debía hacerlo, conforme a las normas vigentes al momento de su interposición.

Es necesario resaltar, como también se analizó, que además de sustituir a la antigua cartera de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continuó siendo la cabeza rectora del sector ambiental y goza, en esta materia, de una cláusula general de competencia que le otorgó la Ley 99 de 1993, lo que le permite, sin desconocer ningún principio constitucional ni legal, responder los recursos de apelación que se habían dejado de resolver.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** DECLARAR que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la autoridad competente para resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la resolución sancionatoria N° 137 del 21 de julio de 2008, confirmada mediante la Resolución N° 100 del 8 de mayo de 2009, proferidas ambas por Directora de la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

**SEGUNDO:** ENVIAR el expediente de la referencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que continúe con el procedimiento administrativo en forma inmediata y adopte la decisión que corresponda.

**TERCERO:** COMUNICAR la presente decisión al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Dirección General Marítima (DIMAR), a la Corporación Autónoma Regional del Dique-CARDIQUE-, a la Fiscalía General de la Nación de la Nación-Seccional Cartagena-y al señor Jorge Hernán Castaño Sarmiento.

**CUARTO:** RECONOCER personería para actuar al abogado Juan Claudio Arenas Ponce, como apoderado especial de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, al abogado Carlos Andrés Montoya Arteaga, como apoderado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-y al

abogado Heider Danilo Téllez Rincón, como apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

QUINTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán, a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Presidente de la Sala

**OSCAR DARIO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala