

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: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá D. C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00147-00(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 artículo 112, numeral 10,

del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. Mediante Resolución No 052 del 14 de marzo de 2006, la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- UAESPNN–, dependencia del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial impuso sanción pecuniaria al señor José del Carmen González Muñoz por desarrollar actividades de tala y quema en el Parque Nacional Natural Tayrona de conformidad con lo estipulado en los numerales 4 y 5 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977. En su parte resolutive se indicó que contra esa resolución procedían los recursos de reposición y en subsidio de apelación (folios 49-54).

2. El señor González Muñoz interpuso en la oportunidad correspondiente, recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No 052 del 14 de marzo de 2006.

3. La extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- UAESPNN– resolvió el recurso de reposición el 23 de abril de 2009, por medio de la Resolución No 087, en la que confirmó la decisión inicial y concedió el recurso de apelación ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (folio 55-56).

4. Mediante Auto No 668 del 1° de marzo de 2016, el Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA– ordenó dar traslado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de varios expedientes entre ellos el identificado con el No RAQ 57, dentro del cual se encuentran las Resoluciones No 052 del 14 de marzo de 2006 y 087 del 23 de abril de 2009, por considerar que carecía de competencia para conocer del recurso de apelación interpuesto (folios 10-13).

5. Mediante Resolución 692 del 4 de mayo de 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró su falta de competencia para darle curso al recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No 052 del 14 de marzo de 2006, y en consecuencia remitió las diligencias a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (folios 2-3).

6. El 18 de mayo de 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dirimir el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre ese Ministerio y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA– para determinar la

autoridad competente para resolver recurso de apelación interpuesto contra varias resoluciones emitidas por la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- UAESPNN– (folio 1).

7. Mediante Auto del 28 de julio de 2016 el Magistrado Ponente del conflicto de competencias No. 11001030600020160008400 ordenó individualizar cada actuación administrativa sancionatoria y así formar diferentes expedientes (folios 46-48).

8. El 24 de agosto de 2016 la Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado realizó el reparto de las actuaciones, en el que asignó a este Despacho el presente conflicto (folio 57).

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 Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 58).

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA–, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Autoridad Marítima Colombiana-DIMAR–, a la Fiscalía General de la Nación Seccional Cartagena, a la Corporación Autónoma Regional del Dique-CARDIQUE–, a los señores José del Carmen González Muñoz, José Farid Bautista y Alexander Arenga, con el fin de que pudieran presentar sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folio 60).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto se recibieron alegaciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA– (folios 15-33), de la Autoridad Marítima Colombiana-DIMAR– (folio 61), de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (folios 62-72) y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (folios 75-88).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. De la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-

Este organismo informó que fue creado por el Decreto Ley 3573 de 2011, como una Unidad Administrativa Especial, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica. Indicó que le corresponde otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales 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, concluyó 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.”

2. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Este ministerio señaló que en el momento en que se profirió la Resolución No. 087 del 23 de abril de 2009, por medio de la cual se concedió 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 consideró 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, señaló 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 tiene ninguna relacionada con el conocimiento en segunda instancia de las decisiones adoptadas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Agregó, además, que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible no es superior jerárquico y/o administrativo de esa Unidad, razón por la cual tampoco tendría la competencia de conocer los recursos de apelación interpuestos contra sus decisiones.

3. De la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

En primer lugar señaló 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 Decreto 3572 de 2011.

Asimismo, indicó que para la 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.

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, concluyó “[...] 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”.

4. De la Autoridad Marítima Colombiana-DIMAR–.

Mediante comunicación del 1 de septiembre de 2016, el Coordinador del Grupo Legal Marítimo de la DIMAR, señaló que el conflicto de negativo de competencias escapaba de las funciones de la DIMAR por lo que, no tenía argumentos para alegar dentro del conflicto.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas.

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, relaciona, 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 estatuye:

“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... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... 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 que (iii) versen sobre un asunto particular y concreto.

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 contra la Resolución No. 052 del 14 de marzo de 2006.

Vale la pena aclarar que aun cuando ANLA no tiene personería jurídica y es un organismo adscrito 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 ANLA no es una dependencia del citado ministerio, sino un organismo administrativo constituido bajo la forma de unidad administrativa especial, sin personería jurídica y dotada de autonomía administrativa y financiera (artículo 67 de la Ley 489 de 1998). En esa medida, constituye una “autoridad”, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2º del CPACA.

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 2015¹[1], 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 lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

b. Términos legales.

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y

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

decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34^{2[2]} del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2[2]Ley 1437 de 2011, Artículo 2º. *“Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.// Artículo 34: “Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.”*

2. Problema jurídico.

El problema jurídico que plantea el presente asunto consiste en determinar cuál es la autoridad administrativa competente para resolver el recurso de apelación presentado contra la Resolución No. 052 del 14 de marzo de 2006, expedida por la Directora de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. El problema se presenta porque han pasado más de 10 años desde la presentación del recurso de apelación, sin que el mismo haya sido resuelto, tiempo durante el cual se produjo una reestructuración institucional del sector de ambiente y desarrollo sostenible, lo que generó una discusión entre las entidades en conflicto sobre cuál de ellas sería competente para finalizar la respectiva actuación sancionatoria.

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 tal 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 (iii) de las normas de competencia existentes al momento de presentarse y concederse el recurso de apelación que se encuentra pendiente de resolver, y (iv) de 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 dio origen al presente conflicto, lo primero que debe advertirse es el excesivo tiempo que ha pasado (más de diez 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 radicó 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 previó 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^{3[3]}), la administración seguirá estando obligada a resolverlos, sin que el simple paso del tiempo la exonere de ese deber. Al respecto, la jurisprudencia indicó:

“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.

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”.

Esta Corporación ha establecido el carácter de derecho fundamental constitucional de que goza el derecho de petición. En esa medida ha 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.”^{4[4]} (Se resalta).

De este modo, 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.

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 por 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.” ^{5[5]}

Recientemente la jurisprudencia constitucional señaló 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.”^{6[6]}

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”*^{7[7]}.

^{5[5]} 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.”*

^{6[6]} Sentencia C-335 de 2016.

^{7[7]} Sentencia C-980 de 2010, reiterada en sentencia C-248 de 2013. Ver también la sentencia C-341 de 2014.

Como se indicó, 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**^{8[8]}.

Por tanto, cuando la administración omite resolver los recursos presentados en vía gubernativa, no solo desconoce el derecho de petición^{9[9]}, *“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”*.^{10[10]}

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 dio 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.

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

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.

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 reconoció la libertad de configuración del legislador para regular los procedimientos judiciales y administrativos^{11[11]}. 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 entidad 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 dispuso 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 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.*

11[11] Sentencia C-248 de 2013.

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”.^{12[12]} (Negrillas fuera del texto original).

Como se observa, aunque la disposición citada estableció el efecto general inmediato de las normas procesales o procedimentales, como regla general, lo que 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.

En este sentido, la noción de “competencia” en materia administrativa no tiene la misma rigidez que la competencia judicial ni es 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

^{12[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.*"

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 indicó, al momento de concederse el recurso de apelación (23 de abril de 2009), 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 incluso 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 resolver dicho recurso.

En vigencia de la Constitución Política de 1991, que dispuso que los parques nacionales son bienes públicos inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63), se expidió la Ley 99 de 1993[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 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

13[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”.*

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.

Con base en sus facultades constitucionales y en las autorizaciones concedidas por el artículo 116 de la Ley 99 de 1993¹⁴[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 estipuló 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 (INDERENA) con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio¹⁵[15], a una unidad administrativa especial (UAESPNN) sin personería jurídica, que formaba parte de la estructura del Ministerio del Medio Ambiente.

Posteriormente, con el Decreto 1124 de 1999¹⁶[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.

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.

¹⁶[16] “Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones”.

- 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 de medio ambiente^{17[17]}, no incluyó a la UAESPNN.

^{17[17]} "Artículo 1. El Sector del Medio Ambiente está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente y sus entidades adscritas y vinculadas.

(...)

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".

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 2002¹⁸[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, dispuso:

*“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).*

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.”

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^{19[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 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.”

^{19[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)”.

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 (2006), 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 (hecho que no se podría desconocer en este momento), y
- (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^{20[20]}), la función de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de la entonces UAESPNN:

^{20[20]} 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”.

“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)^{21[21]} y que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales solo ejercía 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:

“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

^{21[21]} 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 orientaciones, 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^{1[21]} 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.”

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 recursos 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 mismo, desde el mismo momento en que el ministro reasumió el ejercicio de esta 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, si el recurso de apelación presentado contra la Resolución No 052 del 14 de marzo de 2006 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 y la UAESPNN), 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 2011²², 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:

²²[22] Ley 1444 de 2011 (mayo 4) "Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones"

“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 asignó 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 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible), ratificó 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 conformidad con la Ley 99 de 1993, para la adopción y ejecución las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a cumplimiento de 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 No 052 del 14 de marzo de 2006 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, denominado anteriormente de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y, originalmente, Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99 de 1993, artículo 2º).

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, 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 2011 creó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, en los siguientes términos:

“Artículo 10. 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 estableció el artículo 2º del mismo Decreto 3572 de 2011²³, 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.*
- 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.*

El artículo 9º ibídem²⁴[24] estableció que la Dirección General de la Unidad reglamentará el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias al interior de 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 precisó 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:

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.”*

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.”*

“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 (...).”

Observa la Sala que 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. 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 prescribió 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 estableció 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), es 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 señaló 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

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.

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.

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 creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA–, mediante el Decreto Ley 3573 de 2011²⁹[29], cuyos artículos 2º y 3º le asignaron 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:*

²⁹[29] *“**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.”*

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.*
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 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 puede revisar los actos de la otra en segunda instancia.

Lo anterior no cambia en nada por el hecho de que las funciones de 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 ANLA es una entidad nueva 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 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 párrafo 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 Decreto Ley 3570 de 2011, que estableció la estructura y las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, que señaló las funciones del entonces denominado Ministerio del Medio Ambiente, 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 1977³⁰ 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 6º. 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 231³¹, ratificó la competencia en materia sancionatoria del Ministerio del Medio Ambiente, que en ese momento se

³⁰ Decreto 622 de 1977 (Marzo 16) “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”.

³¹ “Artículo 1º. 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

denominaba Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Si bien dicha ley no es aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio iniciado por la UAESPNN que dio 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 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 áreas protegidas, en el caso de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

(...)

*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 asignó 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 deba 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).

4. Caso concreto.

Revisado el marco de competencias que rige 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 la fecha de concesión del recurso de apelación (23 de abril de 2009) interpuesto contra de la Resolución 052 de 2006 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 del Director 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 052 de 2006, se produjo la reforma institucional del año 2011 a que aluden las entidades en conflicto y respecto de la cual se concluyó 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 ANLA o a la nueva Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

(ii) 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 ANLA, de modo que no podría sostenerse que dicha función se trasladó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, aún si se entendiera-como lo argumentó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en sus alegaciones-que hubo una especie de transferencia de competencias entre esa dirección y 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 C.P.; 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 asignó, 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 otorgaron 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 José del Carmen González Muñoz, así como 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 052 de 2006 de la UAESPNN, al haber asumido las funciones que en materia ambiental 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 al 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 siguió 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 competente al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para resolver de fondo el recurso de apelación presentado contra la Resolución sancionatoria 052 del 14 de marzo de 2006, expedida en su momento por la Directora de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente de esta actuación al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Autoridad Marítima Colombiana-DIMAR-, a la Fiscalía General de la Nación Seccional Cartagena, a la Corporación Autónoma Regional del Dique-CARDIQUE-, a los señores José del Carmen González Muñoz, José Farid Bautista y Alexander Arenga.

CUARTO: RECONOCER personería jurídica a los abogados Heider Danilo Téllez Rincón como apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Juan Claudio Arenas Ponce como apoderado especial de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, y a Carlos Andrés Montoya Arteaga como apoderado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-en los términos y para los efectos de los respectivos poderes y documentos anexos que obran en el expediente.

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
NAVAS**

Presidente de la Sala
Estado

OSCAR DARIO AMAYA

Consejero de

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Consejero de Estado
Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala