CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Edgar González López

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

Número Único: 11001-03-06-000-2016-00143-00
Referencia: Conflicto de competencias administrativas entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, con el fin de determinar la autoridad administrativa competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 0199 de julio 18 de 2005 expedida por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
Vinculado: Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia
Asunto: Autoridad competente para adelantar actuación sancionatoria ambiental en segunda instancia cuando ha habido un proceso de restructuración institucional. Deber de resolver los recursos interpuestos.

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 citado en la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales mediante Resolución No. 0199 de julio 18 de 2005 resolvió imponer una sanción administrativa al señor Darío Vallejo Naranjo por la construcción de un muelle ubicado en la Isla de Tintinpán parte sur, predio San Lorenzo en el Parque Nacional Natural de los Corales del Rosario y de San Bernardo (folio 43 y ss).

2. El señor Vallejo Naranjo, actuando mediante apoderada, interpuso oportunamente recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de la Resolución No. 0199 de 2005. -

3. Mediante Resolución 0221 de agosto 26 de 2005, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales resuelve el recurso de reposición confirmando la decisión inicial y, en el mismo acto, concede el recurso de apelación ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (folio 55 anverso), el cual no ha sido resuelto a la fecha.

4. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales mediante el Auto 668 del 1 de marzo de 2016 remitió la respectiva actuación al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por competencia. En ese auto señala que la función de resolver los recursos de apelación de las decisiones proferidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales solamente estuvo asignada a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por razón de la delegación contenida en la Resolución 1393 de 2007, pero que esa delegación terminó en el año 20009, de modo que actualmente carece de competencia para conocer el asunto (folio 10 y ss).

5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Resolución No. 0692 de mayo 4 de 2016, también se declaró incompetente para resolver el recurso de apelación contra la Resolución 199 de 2005, por cuanto ya no es superior jerárquico de la entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, creada mediante el Decreto Ley 3572 de 2011. Por lo anterior, decide remitir el conflicto negativo de competencias a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (folio 8).

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 63).

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, al señor Darío Vallejo Naranjo y a su apoderada (folio 66).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

En escrito dirigido a la Sala ratifica los argumentos consignados en la Resolución No. 0692 de 2016, haciendo claridad en que de conformidad con la Resolución interna de delegación No. 1393 de 2007 desde el 8 de agosto de 2007 hasta el 4 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigencia de la Resolución 2338 de 2009, a quien correspondió la función de resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones sancionatorias proferidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales era la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Agrega que, a partir del 4 de diciembre de 2009, la función de resolver los recursos de apelación retornó al despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Agregó que, posteriormente con la expedición de la Ley 1444 de 2011, por la cual se reorganizaron las carteras ministeriales, no se incluyó función alguna relacionada con el conocimiento en segunda instancia de las decisiones adoptadas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ni se señaló su superior jerárquico y/o administrativo.

2. De la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales no presentó consideraciones dentro del término señalado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, de los antecedentes que reposan en el expediente, en particular del Auto No. 668 de marzo 1 de 2016, se puede extraer su posición respecto al tema: los recursos de apelación contra los actos administrativos de carácter sancionatorio impuestos por la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales deben ser resueltos por el superior jerárquico del funcionario fallador, en este caso, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia (UAESPNN)

Hace la claridad respecto a la diferencia que hay entre la actual Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia creada

mediante Decreto Ley 3572 de 2011, entidad nueva e independiente adscrita al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible para ejecutar programas propios del Ministerio, y aquella que fue creada por el derogado Decreto Ley 216 de 2003, denominada Unidad Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, pues era una dependencia 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.
Reitera que el numeral 8 del artículo 3 de la Resolución 1393 de 2007 delegó en la desaparecida Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales la función de resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de las sanciones proferidas por la antigua Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, función que posteriormente reasumió el despacho del Ministro mediante la Resolución 2338 de 2009.

Concluye que el ámbito de competencia para decidir el recurso de apelación contra las decisiones sancionatorias de la extinta Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales nunca salió del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por cuanto en su momento, tanto quien profería la decisión de primera instancia, como quien conocía en segunda, eran dependencias que hacían parte de la estructura administrativa de la citada cartera ministerial.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

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

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

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

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

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

Como se evidencia en el análisis de los antecedentes, el presente conflicto de competencias se ha planteado entre 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[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 tanto, que la Sala es competente para dirimir el presente 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 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.

---

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

La interpretación armónica de los artículos 2º y 34[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 resolutiva se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzaran a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

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. 0199 de julio 18 de 2005, expedida por la Directora de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. El problema se presenta porque han pasado más de 11 años desde la presentación del recurso de apelación sin que el mismo haya sido resuelto y, en ese lapso, se produjo una reestructuración institucional del sector de ambiente y

---

[2] Ley 1437 de 2011, Artículo 2°. *"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."*

desarrollo sostenible, lo que ha generado una discusión entre las entidades en conflicto sobre cuál de ellas sería competente para finalizar la respectiva actuación sancionatoria en este momento.

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 ese efecto. Aplicación del debido proceso administrativo

Al revisar el asunto que da origen al presente conflicto, lo primero que debe advertirse es el excesivo tiempo que ha pasado (más de 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:

> "*Artículo 40. Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.*
>
> ***La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial,*** *salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto*". (Se resalta)

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

> "***Artículo 83. Silencio negativo.*** *Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa (...).*
>
> *La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades.* ***Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial,*** *salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.*" (Se resalta)

Este deber de las autoridades de responder expresamente las peticiones ciudadanas, que solo desaparece (o se transforma) cuando el interesado hace valer los efectos del silencio administrativo, también se ha previsto frente a los recursos administrativos que los interesados presentan 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 en negativa.
>
> El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1°, 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]), la Administración seguirá estando obligada a resolverlos, sin que el simple paso del tiempo la exonere de ese deber. Al respecto, la jurisprudencia ha indicado:

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

Esta Corporación ha establecido el carácter de derecho fundamental constitucional de que goza el derecho de petición. En esa medida ha 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 especifico de que la administración no tramite o no resuelva los recursos interpuestos en la vía gubernativa, dentro de

---

[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*".

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] (Se resalta).

Por tanto, 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, en los casos que la ley lo consagra), 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 contradicción de los administrados y se les brinda la oportunidad de cuestionar las decisiones que los afecten.*" [5]

---

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

[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.*"

Recientemente la jurisprudencia constitucional ha señalado a este respecto que:

> "*[...] el verdadero sentido de la doble instancia no se puede reducir a la mera existencia –desde el plano de lo formal/institucional- de una jerarquización vertical de revisión, ni a una simple gradación jerarquizada de instancias que permitan impugnar, recurrir o controvertir y, en últimas, obtener la revisión de la decisión judicial que se reputa injusta o equivocada, ni a una concepción de la doble instancia como un fin en sí mismo. No. Su verdadera razón de ser es la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad. Ella es pues un medio para garantizar los fines superiores del Estado, de que trata el artículo 2° de la Carta, particularmente en este caso la eficacia de los derechos.*
>
> *Así concebida, la doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos. Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia.*"[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 cobija "*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].
Como se ha indicado, el debido proceso administrativo comprende entre otros, (i) el derecho a que el procedimiento administrativo se adelante por la autoridad competente **con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador**; (ii) el derecho a que no se presenten dilaciones injustificadas; y (iii) **el derecho a impugnar la decisión que se adopte a través de los recursos dispuestos por el legislador**[8].

---

[6] Sentencia C-335 de 2016.
[7] Sentencia C-980 de 2010, reiterada en Sentencia C-248 de 2013. Ver también la Sentencia C-341 de 2014.
[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)*".

Por tanto, cuando la administración omite resolver los recursos presentados en vía gubernativa no solo desconoce el derecho de petición[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]

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.

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

Aclara la Sala que lo anterior no significa que en toda actuación administrativa y contra todo acto administrativo de carácter definitivo proceda el recurso de apelación, o deba la ley establecerlo, pues tal exigencia no la establece la Carta Política, y la misma Corte Constitucional ha reconocido la libertad de configuración del legislador para regular los procedimientos judiciales y administrativos[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.

---

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

[11] Sentencia C-248 de 2013.

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 producir, 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 se declarará competente para tramitar este asunto para decidir sobre ellos al momento de resolver el recurso pendiente.

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

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

> "***Artículo 624.*** *Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:*
>
> 'Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.
>
> Sin embargo, **los recursos interpuestos,** la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones 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 surtirse las notificaciones.
>
> La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad'".[12] (Negrillas fuera del texto original)

---

[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*

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

---

actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."

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 al sector ambiental en el año 2011.

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

Como ya se ha indicado, al momento de la presentación del recurso de apelación (2005), 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 podían 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, la cual dispone 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".* (Negrilla fuera de texto).

En la Ley 99 de 1993 se señalaron los principios rectores de la política ambiental colombiana, se creó el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio de Medio Ambiente, y se ordenó la supresión y liquidación del INDERENA (artículo 98), entre otras determinaciones. La Ley 99 asignó la administración de los parques nacionales al Ministerio del Medio Ambiente, por intermedio de la Unidad

---

[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*".

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 1993[14], se dictó el Decreto 2915 de 1994, "[p]or *el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones*", el cual dispone lo siguiente, en relación con la naturaleza y la estructura de la mencionada unidad:

> "*Artículo 1.- De la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
> *La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales hace parte de la estructura administrativa del Ministerio del Medio Ambiente, está constituida como una* ***dependencia*** *especial de carácter operativo, técnico y ejecutor…".*(Se resalta).

En consecuencia, con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2915 de 1994, la administración y el manejo del sistema de parques nacionales naturales pasó de recaer sobre un establecimiento público (INDERENA) con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio[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 1999[16], se modificó la estructura del Ministerio del Medio Ambiente de la siguiente manera:

> "*Artículo 4o. Estructura. Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio del Medio Ambiente tendrá la siguiente estructura:*
>
> *1. Despacho del Ministro.*
> *1.1 Oficina Jurídica.*
> *2. Despacho del Viceministro.*

---

[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] Artículo 5° del Decreto 1050 de 1968.
[16] "*Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones*".

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 integran el sector administrativo de medio ambiente[17], no incluyó a la UAESPNN.

---

[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".
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:

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.

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

Posteriormente se expidió el Decreto-Ley 216 de 2003, "[*p*]*or el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones*", en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el literal b) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002[18]. Este decreto derogó expresamente el 1124 de 1999, con excepción de los 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).

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*
> *(...)*

---

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] *"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."*

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 trascritas, 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]
>
> *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 trascrito.*
>
> *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."*

En los anteriores términos, la Sala concluye que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN- para el momento de las actuaciones objeto de revisión (2005) 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, que, junto con las demás áreas o dependencias de dicho ministerio, formaban parte del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

---

[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)*".

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 acaban 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 (2005), 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 este 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 (competente en la fecha de expedición de tales decretos).

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

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

---

[20] Resolución No. 0199 de 2005, parte resolutiva "*Contra la presente resolución procede recurso de reposición ante la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y de apelación, directamente o como subsidiario del de apelación,* ***ante el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*** *(...)*". (Se resalta).

[21] 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*".

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales no aplica al caso concreto por ser posterior a la presentación del recurso y su concesión.

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. Creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y asunción de las funciones ambientales que estaban en cabeza de la antigua cartera ministerial

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

> "*Artículo 11. Escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Escíndase del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico.*
>
> *Artículo 12°. Reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible* ***y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes,*** *salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley.*
>
> *Parágrafo. Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso,* ***las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias.***" (Se resalta).

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

Así, en ejercicio se las facultades extraordinarias de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 3570 de 2011, "*[p]or el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible*". Este decreto le asigna al nuevo ministerio las funciones generales que en materia ambiental estaban en la antigua cartera de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 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 Ambiente y Desarrollo Sostenible), ratifica el objeto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su condición de cabeza del sector ambiental:

"Artículo 1.1.1.1. [...] Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado 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."

Por tanto, de la revisión normativa anteriormente descrita 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. 0199 de julio 18 de 2005 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[22]. Como dependencia interna ejerció la potestad sancionatoria que le asignaba el artículo 19 del mismo Decreto 216 de 2003 (antes citado), por lo que sus decisiones eran susceptibles del recurso de apelación ante el despacho del ministro al cual pertenecía, 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 1o. Creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.*** *Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto.*
>
> *La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* ***Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.***" (Se resalta).

Como se observa, el objeto de la nueva entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia corresponde a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas,

---

[22] Su condición de "dependencia" interna del Ministerio se inicia con la expedición de la Ley 99 de 1993, que creó la UAESPNN, sigue con la expedición del Decreto 2915 de 1994, que la organizó, y se mantiene en el Decreto 1124 de 1999.

de acuerdo con las funciones que establece el artículo 2º del mismo Decreto 3572 de 2011[23], aunque ahora con una mayor autonomía en relación con la cartera de ambiente y desarrollo territorial.

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

---

[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 2811de 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, pro- gramas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.
6. Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.
7. Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley.
8. Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.
9. Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.
10. Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.
11. Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
12. Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP.
13. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.
14. Proponer e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos, que apoyen la gestión del organismo.
15. Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores."

organismo, en los términos fijados por el artículo 65[25] de la Ley 1333 de 2009. De igual forma, en el artículo 16[26] de la misma norma, se precisa como función de las Direcciones Territoriales adelantar los respectivos procesos sancionatorios conforme a la norma sancionatoria ambiental.

De este modo, en el contexto de su condición de organismo adscrito, la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia expidió la Resolución 476 de 2012, por medio de la cual se distribuyeron las funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Específicamente, los artículos 5º y 7º de esta resolución establecieron lo siguiente:

> "*Artículo 5º. Los Directores Territoriales en materia sancionatoria conocerán en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por las infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generen en las áreas protegidas asignadas a la dirección territorial a su cargo, para lo cual expedirán los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran.*
>
> *PARÁGRAFO: Los Directores Territoriales resolverán el recurso de reposición contra los actos administrativos que nieguen la práctica de pruebas solicitadas y los que pongan fin a un proceso sancionatorio ambiental, y concederán el recurso de apelación ante el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas o lo rechazarán según el caso, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*
>
> *(...)*
>
> *Artículo 7º. El Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas en materia sancionatoria conocerá en segunda instancia de los procesos sancionatorios que se adelanten por los Directores Territoriales (...)*".

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

---

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

Gestión y Manejo de Áreas Protegidas 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:

> "*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 Parques Nacionales Naturales de Colombia, comportaría una solución inadmisible 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 inferior a* quien adoptó la decisión en primera instancia.

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

> *"[…] la norma se refiere al inmediato superior del funcionario que expida el acto, por lo tanto es claro que la norma implica* ***una relación jerárquica en un contexto intraorgánico, es decir, dentro de una estructura o institución jerarquizada****, pues no se refiere a la entidad sino a funcionarios de la misma, que están en una relación directa interna de subordinado a superior.*
>
> *En ese orden, el alcance de la norma en cada caso concreto depende de que el funcionario que expida el acto administrativo de que se trate tenga o no superior inmediato, luego es menester precisar el funcionario que lo haya expedido…".*[27] (Se resalta).

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

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

3.4.3. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA

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

<u>Dos años después</u> 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

---

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

Nacional decidió que las funciones que tenía esa dirección fueran ejercidas por otra unidad administrativa especial (que no es una dependencia interna) adscrita al sector ambiente y desarrollo sostenible.

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

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

---

[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."*

11. Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
12. Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.
13. Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.
14. Las demás funciones que le asigne la ley." (Se resalta)

De la lectura de estas disposiciones se puede observar que la ANLA cumple una función ambiental distinta a 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 que permitan concluir que la una revisa los actos de la otra en segunda instancia.

Lo anterior no cambia en nada por el hecho de que las funciones de la ANLA sean similares a las que en su momento ejercía la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pues además de que la ANLA es 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, dicha competencia 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 a la nueva unidad.

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

3.4.4 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 la deriva principalmente del hecho de que el decreto que establece hoy en día las funciones de dicho 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, pues dicha facultad, si bien no está prevista en el decreto que establece actualmente la estructura y las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, puede deducirse de otras disposiciones legales.

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

Esta misma remisión a la Ley 99 de 1993 se encuentra contenida en el artículo 2º, numeral 19 del Decreto Ley 3570 de 2011, que establece en la actualidad la estructura y las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.

Por su parte, el parágrafo 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 1977[30] y 1594 de 1984, entre otras normas, competencias que, por virtud de lo previsto en la norma legal citada, pasaron al Ministerio del Medio Ambiente.

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

> "*Artículo 6°. Funciones del Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las señaladas en la Constitución Política y las leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, las siguientes: (....)*
>
> *15. Imponer las medidas preventivas o sanciones por infracción a la normatividad ambiental, en los asuntos de competencia del Ministerio.*
> *(...).".* (Resaltamos).

La Ley 1333 de 2009, en sus artículos 1 y 2[31], ratificó la competencia en materia sancionatoria del Ministerio del Medio Ambiente, que en ese momento se

---

[30] "*Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre 'sistema de parques nacionales'; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959*".

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

Artículo 2°. 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

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

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.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que con el presente conflicto de competencias no se pretende definir cuál es la autoridad competente para iniciar o

---

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).

continuar un procedimiento administrativo en materia ambiental, incluyendo, entre otros actos, la formulación de cargos, la práctica de pruebas y, en general, la realización de la investigación respectiva y, finalmente, la imposición de una sanción en primera instancia, sino exclusivamente establecer la autoridad a la cual le corresponde resolver el recurso de apelación presentado contra la sanción fijada por la UAESPNN. En esa medida, lo único que podría hacer el funcionario que debe 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 específica y explícita como la competencia para llevar a cabo el procedimiento administrativo e imponer las sanciones respectivas en primera instancia, pudiéndose entender incorporada aquella competencia en normas más generales, pero no menos claras y con la misma fuerza legal, como las que se han mencionado en este aparte o el artículo 50 del derogado Código Contencioso Administrativo, que en este caso concreto debe seguirse aplicando en forma ultractiva, tal como se ha explicado.

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 que adopte el funcionario o la entidad facultada para investigar y sancionar en primera instancia, no existiría 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 en esta decisión 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, como regla 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 ha regido el funcionamiento de las distintas entidades en conflicto, la Sala pasa a solucionar el caso concreto que se pone a su consideración en relación con la competencia para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, por la cual se impuso una sanción al señor Darío Vallejo Naranjo.

Con base en lo expresado anteriormente, es necesario reiterar que para las fechas de presentación y concesión del recurso de apelación presentado en contra de la Resolución No. 0199 de julio 18 de 2005 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 Sostenible** (hoy Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible), como superior jerárquico del Director de esa Unidad, tal como quedó consignado en la propia Resolución 199 de 2005 en la que se señaló que "*contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante la Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de apelación, directamente o como subsidiario del de reposición ante la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*". Para ese momento el Ministro no había delegado aún la función de resolver los recursos de apelación en la Dirección General de Licencias Ambientales[32].

Si bien es cierto que posteriormente, al resolver el recurso de reposición y conceder el de apelación (25 de agosto de 2005), la función se encontraba delegada en la entonces Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del mismo ministerio (Resolución 1393 del 8 de agosto 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, como sucede en este caso.

---

[32] La resolución interna de delegación No. 1393 de 2007 estuvo vigente desde el 8 de agosto de 2007 hasta el 4 de diciembre de 2009.

Por tanto, no es de recibo para la Sala, en ningún caso, la argumentación del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible relativa a su falta de competencia basada en la Resolución de delegación No. 1393 de 2007.

Ahora bien, como se indicó, estando en cabeza del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible la competencia para resolver el recurso de apelación contra la Resolución No. 0199 de julio 18 de 2005, se produce la reforma institucional del año 2011 a que aluden las entidades en conflicto y respecto de la cual se ha concluido lo siguiente:

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

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

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

(iv) Tampoco puede afirmarse que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible carezca en la actualidad de toda atribución o competencia sancionatoria en materia ambiental y que, por ello, no pueda resolver el recurso de apelación que ha dado lugar a este conflicto, 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 otorgó, 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, además de que otras normas con fuerza de ley, como el artículo 50 del C.C.A. (o el 74 del actual CPACA), le otorgan genéricamente la competencia para resolver este tipo de recursos.

Así las cosas, teniendo presente la garantía del debido proceso y los derechos de contradicción y defensa a favor del señor Darío Vallejo Naranjo, 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 No. 0199 de julio 18 de 2005 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 2005 y que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su sucesor no han atendido. Como se indicó inicialmente, el incumplimiento de este deber no puede transformarse en un castigo al recurrente, en el sentido de que el recurso pudiera considerarse extinguido por el simple paso del tiempo o de las reformas institucionales analizadas, o que pudiera 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 revisó, 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 tiene en esta materia 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 sin justificación alguna.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la autoridad competente para resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto por el señor Darío Vallejo Naranjo en contra de la Resolución No. 0199 de julio 18 de 2005.

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

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales Nacionales de Colombia, al señor Vallejo Naranjo y a su apoderada.

CUARTO: RECONOCER personería para actuar: al abogado Juan Claudio Arenas Ponce como apoderado especial de la Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales Nacionales de Colombia; y al abogado Heider Danilo Téllez Rincón como apoderado especial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala

OSCAR DARIO AMAYA NAVAS
Magistrado

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Magistrado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Magistrado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala