



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. **1748**
 (31 OCT 2019)

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones”

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por la Ley 99 de 1993, el Decreto 1594 de 1984 y la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 29 de noviembre de 2016, y

CONSIDERANDO

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 199 del 18 de julio de 2005 *“Por la cual se impone una sanción y se adoptan otras determinaciones”*, declaró responsable al señor Darío Vallejo Naranjo, del cargo formulado mediante Auto 55 del 12 de diciembre de 2003.

Que la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, se notificó por edicto al señor Darío Vallejo Naranjo, fijado el 29 de julio de 2005 a las 8:00 a.m. y desfijado el 12 de agosto de 2005 a las 6:00 p.m.

Que el señor Darío Vallejo Naranjo, a través de apoderada presentó escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, el 19 de agosto de 2005.

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 221 del 26 de agosto de 2005, resolvió el recurso de reposición interpuesto por el infractor, ordenando modificar el artículo primero de la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, en el sentido de corregir el error mecanográfico, confirmó en todas sus partes el acto administrativo, concedió el recurso de apelación y ordenó remitir el expediente 2045-03 sancionatorio, al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Que lo dispuesto en la Resolución 221 del 26 de junio de 2005, se le notificó al señor Darío Vallejo Naranjo a través de un Edicto fijado el día 16 de septiembre de 2005 a las 8:00 a.m. y desfijado el día 29 de septiembre de 2005 a las 5:45 p.m.

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, remitió el expediente 2045-03 sancionatorio, al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante el escrito 007021 del 7 de octubre de 2005.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

Que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió el Auto 2842 del 06 de octubre de 2009, por el cual se dispuso abrir a pruebas dentro del recurso de apelación presentado por el señor Darío Vallejo Naranjo, por el término de treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria del mismo acto administrativo que lo ordena y a su vez decretó de oficio las siguientes: Inspección Ocular y documentales.

Que el Auto 2842 del 06 de octubre de 2009 *"Por el cual se decreta la práctica de pruebas"* fue publicado a través de Edicto, el cual se fijó el día 22 de octubre de 2009 y desfijado el día 5 de noviembre de 2009, quedando debidamente notificado y legalmente ejecutoriado el día 6 de noviembre de 2009.

Que por medio del Auto 3320 del 07 de diciembre de 2009 *"Por el cual se prorroga el periodo probatorio"* se amplió el término para la práctica de pruebas, por treinta (30) días más, contados a partir de su ejecutoria. El cual quedó debidamente notificado y legalmente ejecutoriado el día 18 de enero 2010.

Que a través del Auto 2965 del 30 de julio de 2010 *"Por el cual se modifica el Auto 2842 del 6 de octubre de 2009 y se toman otras determinaciones"* se modificó el artículo segundo del Auto 2842 del 6 de octubre de 2009, en el sentido de ampliar el término para la práctica de pruebas, por treinta (30) días más, contados a partir de su ejecutoria. El cual quedó debidamente notificado y legalmente ejecutoriado el día 5 de agosto de 2010.

FUNDAMENTOS LEGALES

Competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para resolver el recurso de apelación.

Mediante la Ley 99 de 1993, 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 de conformidad con el artículo 116, se expide el Decreto 2915 de 1994, a través del cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, como una dependencia especial de carácter operativo, técnico y ejecutor de este Ministerio.

Posteriormente, con el Decreto 1124 de 1999, se deroga el Decreto 2915 del 1994, se estructura el Ministerio del Medio Ambiente, para cumplimiento de sus funciones, dentro de la cual se encuentra la Subdirección de Licencias y se reorganiza en los términos del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, como una dependencia especial de carácter operativo, técnico y ejecutor de este Ministerio, encargada del manejo y administración del sistema de parques nacionales naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados.

Después con el Decreto Ley 216 de 2003, que deroga el Decreto 1124 de 1999 y en el numeral 15 del artículo 6°, establece entre otras funciones *"Imponer las medidas preventivas o sanciones por infracción a la normatividad ambiental, en los asuntos de competencia del Ministerio"* y en el numeral 18 la de *"Actuar como superior inmediato de los representantes legales de las entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de la función nominadora."*

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones”

También en su artículo 19 señaló que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y en el numeral 12, la facultó para “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.”

En virtud de la delegación, en ese entonces, se le designo por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 1393 del 8 de agosto de 2007, a la Dirección de Licencias Permisos y Trámites Ambientales, la facultad de decidir las apelaciones contra los sancionatorios de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, función que posteriormente fue reasumida por el Ministro, mediante Resolución 2338 del 1° de diciembre de 2009, retomando así la competencia.

De otra parte, el Congreso de la República, escindió mediante la Ley 1444 de 2011, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, dispuso su reorganización, cambió su denominación a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y señaló que este continuaría cumpliendo con los objetivos y funciones señaladas en las normas vigentes, especialmente las asignadas en la Ley 99 de 1993 y 388 de 1997.

Con la misma norma se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con objetivos y funciones escindidas del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Posteriormente se expidió el Decreto Ley 3570 de 2011, mediante el cual se modificaron los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dejando claro que mantenía las funciones y competencias en materia ambiental que estaban en cabeza de la anterior cartera de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

A su vez el Decreto 1076 de 2015, dispone en el artículo 1.1.1.1. (...) Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar 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.

En providencia proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 29 de noviembre de 2016, resolvió un conflicto de competencias administrativo entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ordenando a este último, decidir sobre el recurso de apelación, presentado contra la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, modificada mediante la Resolución 221 del 26 de agosto de 2005, proferidas ambas por la Directora de la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; de acuerdo con las siguientes consideraciones:

(...) 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 de 2005 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Sistemas de Parques Nacionales Naturales, la norma especial que regulaba el proceso sancionatorio era el Decreto 1594 de 1984, el cual determinaba:

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones”

“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 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio 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 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 de Licencias Ambientales¹.

Si bien es cierto que posteriormente, al resolver el recurso de reposición y conceder el de la 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 Vivienda y Desarrollo Territorial reasumió la competencia (función) de resolver los recursos de apelación no resueltos en su momento por su delegado, como sucede en este caso. (...)

Por los argumentos anteriores, es competente para suscribir el presente acto administrativo, el titular de esta cartera Ministerial.

Procedimiento para resolver el recurso de apelación.

De acuerdo con los antecedentes mencionados y para resolver de fondo el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución 137 del 21 de julio de 2008, este ministerio aplicará de manera especial el principio general del derecho contenido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 del 12 de Julio de 2012, que prevé:

“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. (...)”

¹ 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 medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

Se precisa que el señor Darío Vallejo Naranjo, a través de apoderada, presentó escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, el 19 de agosto de 2005.

Es decir, para la época de presentación del recurso de reposición y en subsidio apelación, las normas aplicables vigentes correspondían al Decreto Ley 01 de 1984 y el Decreto 1594 de 1984 como norma especial sobre el procedimiento sancionatorio ambiental, que remitió expresamente el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, el cual dispone que *"Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya"*

El procedimiento ambiental, en la actualidad, encuentra su regulación en la Ley 1333 de 2009, y señala en su artículo 64, lo siguiente:

"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"*.

Respecto de los recursos en sede administrativa, en los artículos 50 y 51 del Decreto Ley 01 de 1984, disponían respectivamente:

Artículo 50. Recursos en la Vía Gubernativa. *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.

3. *El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.

Artículo 51. Oportunidad y Presentación. *De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal,*

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el Procurador regional o ante el Personero Municipal, para que ordene su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme.

Los recursos de reposición y de queja no son obligatorios."

De lo anterior se concluye que las normas aplicables para decidir sobre el recurso de apelación presentado el 28 de julio de 2008, por el señor Jorge Hernán Castaño Sarmiento, son la Ley 99 de 1993 la cual remitía al procedimiento sancionatorio establecido en el Decreto 1594 de 1984 y el Decreto 01 de 1984 respecto a los recursos en sede gubernativa.

Precisada la normatividad aplicable, se procede al análisis del cumplimiento de los requisitos del recurso de apelación objeto de estudio, según los establecidos en el Artículo 52 del Decreto 01 de 1984 Modificado por el art. 4, Decreto Nacional 2304 de 1989, así:

Requisitos Artículo 52. Modificado por el art. 4, Decreto Nacional 2304 de 1989 Los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:

- 1. Interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido; y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, y con indicación del nombre del recurrente.*
- 2. Acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley.*
- 3. Relacionar las pruebas que se pretende hacer valer.*
- 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente. Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados; si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar esa misma calidad de abogado en ejercicio, y ofrecer prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses; si no hay ratificación, ocurrirá la perención, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.*

En efecto, el escrito de recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, fue presentado por el recurrente, el 19 de agosto de 2005; es decir dentro del término legal de cinco (5) días siguientes a la notificación por edicto al señor Darío Vallejo Naranjo, fijado el 29 de julio de 2005 a las 8:00 a.m. y desfijado el 12 de agosto de 2005 a las 6:00 p.m., cumpliendo con lo establecido en el artículo 52 del Decreto 01 de 1984, de interponerse dentro del plazo legal.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

Firmeza de los actos administrativos

Artículo 62. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
 2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
 3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
 4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.
- Agotamiento de la vía gubernativa

Artículo 63. Modificado por el art. 8, Decreto Nacional 2304 de 1989. El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1º y 2º del artículo anterior, y cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.

De las Pruebas.

Sobre las pruebas en el Decreto 01 de 1984, se establecía:

Artículo 56. Los recursos de reposición y de apelación siempre deberán resolverse de plano, a no ser que al interponer este último se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Artículo 57. Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán de cargo de quien la pidió, y si son varios, o si se decretan de oficio, se distribuirán en cuotas iguales entre todos los interesados.

Artículo 58. Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días, ni menor de diez (10). Los términos inferiores a treinta (30) días podrán prorrogarse una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días. En el auto que decreta la práctica de pruebas se indicará, con toda exactitud, el día en que vence el término probatorio.

Realizado el análisis del escrito del recurso de reposición y en subsidio apelación, presentado por el señor Darío Vallejo Naranjo, se observa que no se solicitaron y/o aportaron nuevos documentos que tuvieran el carácter de pruebas; diferentes a los que ya se encontraban dentro de la actuación administrativa, las cuales han sido tenidas en cuenta para resolver el recurso de apelación concedido.

La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, mediante Auto 2842 del 6 de octubre de 2009, dispuso abrir a pruebas, por el término de treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria del mismo acto administrativo que lo ordena y a su vez decretó de oficio las siguientes: Inspección Ocular y documentales, ampliando el término por treinta (30) días más, contados a partir de la ejecutoria de los Auto 3320 del 7 de diciembre de 2009 y 2965 del 30 de julio de 2010.

En relación con las pruebas decretadas por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, no se encuentra dentro del expediente que la Inspección Ocular haya sido practicada, y el término para su práctica se encuentra vencido; de manera que este Ministerio procederá a resolver el recurso presentado conforme a las pruebas

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones”

practicadas y aportadas oportunamente dentro de la actuación administrativa que se decide; teniendo en cuenta que en el escrito de recurso no se solicitaron o aportaron nuevas pruebas que deban valorarse.

DECISIÓN DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 199 del 18 de julio de 2005, declaró responsable al señor Darío Vallejo Naranjo del cargo formulado en el Auto 55 del 12 de diciembre de 2003, resolviendo lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar al señor DARÍO VALLEJO NARANJO, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 706.459 de Puerto Berrío infractor de los artículos 49 y 52 de la Ley 99 de 1993 y demás normas concordantes, artículos 1° y 4° de la Resolución 1424 de 1996 y numerales 6 y 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977, por la construcción de un muelle sobresaliente en maderas con pilotes, pasamos en cabuya, terminando en Kiosko de dos plantas y techo de palma, ubicado en la Isla Tintinpán parte sur- predio San Lorenzo; en el Parque Nacional Natural de los Corales del Rosario y de San Bernardo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Imponer al señor DARÍO VALLEJO NARANJO, a su consta, la sanción de demolición de la obra, consistente en un muelle sobresaliente en madera con pilotes, pasamanos en cabuya terminado en Kiosko de dos plantas y techo de palma, ubicado en la Isla Tintinpán parte sur- predio San Lorenzo; en el Parque Nacional Natural de los Corales del Rosario y de San Bernardo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ARTÍCULO TERCERO.- Ordenar al señor DARÍO VALLEJO NARANJO, como medida de corrección realizar un programa de recuperación morfológica y restauración sistémica del área afectada. (...)”

El señor Darío Vallejo Naranjo, presentó escrito de recurso de reposición y en subsidio apelación el 19 de agosto de 2005, contra la Resolución 199 del 18 de julio de 2005.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante Resolución 221 de 26 de agosto de 2005, modificó la Resolución 199 de 18 de julio 2005, en el sentido de corregir un error mecanográfico en su artículo primero, confirmó en todo lo demás el acto administrativo, concedió el recurso de apelación y ordenó remitir el expediente 2045-03, al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Debido a que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 29 de noviembre de 2016, resolvió el conflicto de competencias administrativo entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, y el Ministerio de Ambiente de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ordenando a este último, decidir sobre el recurso de apelación, presentado contra la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, este será resuelto y analizado en el mismo orden en que fueron desarrollados los argumentos en el escrito de reposición y en subsidio apelación, como se señala a continuación:

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

Peticiones del Apelante

1. *Declarar la nulidad de lo actuado por la ocurrencia de la siguiente causal:*

1.1 Haberse impuesto una sanción con posterioridad a la ocurrencia de la caducidad prevista en el Art.38 C.C.A.

2. *Que se revoque la decisión contenida en la Resolución 0199 del 19 de julio de 2005.*

Argumentos de Apelación

La apoderada del señor Darío Vallejo Naranjo sustentó su escrito de recurso señalando que el muelle estaba construido desde tiempo antes de la adquisición del predio por parte del infractor y solo fue modificado debido al deterioro que durante los años había sufrido dicha estructura de madera a la intemperie. Según la apoderada, lo anterior se hizo "con el objeto de garantizar la navegación hacia y desde la isla y evitar el daño que se puede presentar por efecto de las anclas al ser descargadas sobre el fondo marino. Así, "solamente se puede hacer desarrollo turístico y los demás usos compatibles en la isla Tintipán si se cuenta con la infraestructura necesaria".

Igualmente señaló que "la sanción impuesta es improcedente, por cuanto la caducidad se establece con claridad excediendo el límite de los años exigidos por la norma para imponer la multa como sanción administrativa." Indicando que las obras resultan anteriores a la fecha de inicio de la investigación es decir del 12 de diciembre de 2002.

También indicó que la Isla Tintipán es de propiedad privada, situación diferente que no puede ser objeto de asimilación para imponer sanciones, no sólo por cuanto no existe norma especial, sino por prohibición expresa de los artículos 84 y 333 de la Constitución Política.

De igual forma advierte que no hay contaminación de las aguas y la disposición de los residuos es adecuada y que, por lo tanto, se reitera "la necesidad de realizar los estudios necesarios para adoptar la reglamentación del uso de islas como la de Tintipán". Finalmente señala que "por los mismos hechos se adelantaban paralelamente por otras entidades estatales procedimientos en contra del mismo investigado, por los que podría terminarse sancionando en forma repetida" y solicita aplicar el principio de non bis in ídem.

Consideraciones de este Ministerio.

Según los argumentos presentados por la apoderada del señor Darío Vallejo Naranjo, en su escrito de recurso de reposición y en subsidio apelación, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN se pronunció a través de la Resolución 221 de 28 de agosto de 2005, señalando que:

1. El término de tres años para aplicar la caducidad debe contarse desde el conocimiento que sobre los mismos tiene la administración y no desde el momento del acaecimiento de los hechos. En el caso concreto, el conocimiento deviene del operativo de seguimiento y control realizado el 28 de agosto de 2002 por funcionarios de la Unidad de Parques en el Archipiélago de San Bernardo del cual se levantó el Acta de Visita 124 de 2002. Así las cosas y teniendo en

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones”

cuenta que la decisión de la administración por la cual se impuso sanción al señor Darío Vallejo Naranjo se profirió y notificó antes del término previsto por la norma, es claro que no operó la caducidad aducida por el recurrente.

2. Dado el error mecanográfico sobre los numerales 7 y 8 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977, la defensa leyó que el proceso trataba de otra conducta investigada. En consecuencia, ni los cargos formulados al señor Darío Vallejo Naranjo ni la sanción objeto del recurso debatieron la contaminación marina y por ello no es de recibo su argumento.
3. Sobre el principio de non bis in ídem, debe entenderse que cada una de las entidades del Estado tiene sus propias competencias y que, por lo tanto, aunque confluyan varias entidades en una misma área, los controles que cada una de ellas realiza son de naturaleza distinta. De allí, que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN era la competente de iniciar un proceso sancionatorio ambiental por la infracción en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En virtud de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN resolvió el recurso de reposición, corrigiendo un error mecanográfico en el sentido de que debe leerse numerales 7 y 8 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977 en lugar de numerales 6 y 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977; confirmando en todo lo demás la Resolución 199 de 18 de julio de 2005 y, en el mismo acto, concede el recurso de apelación ante el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Este Ministerio procederá a pronunciarse sobre los argumentos jurídicos presentados por el señor Darío Vallejo Naranjo, a través de su apoderada sobre la caducidad y la aplicación del principio de non bis in ídem; en relación con el cargo por contaminación ambiental la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, precisó *“ni los cargos formulados en su momento al señor Darío Vallejo, ni la sanción objeto de recurso debatieron la contaminación marina, la investigación dentro del proceso sancionatorio que nos ocupa, fue por violación a lo dispuesto en los artículos 49 y 52 de la Ley 99 de 1993, y demás normas concordantes, artículos 1° y 4° de la Resolución 1424 de 1996 y numerales 6 y 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1997 (...)*

Así las cosas, es dable concluir que por una imprecisión mecanográfica se citó en la parte resolutive la transgresión a lo dispuesto en los numerales 6 y 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1997, por lo tanto, con la presente se ordenará la correspondiente corrección en el sentido de indicar que las normas vulneradas son los numerales 7 y 8 del referido Decreto (...)

De conformidad con lo anterior la UAESPNN, ordenó modificar el artículo 1° de la Resolución 199 de 18 de julio de 2005, corrigiendo los numerales 6 y 7 por 7 y 8 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977, lo cual se encuentra ajustado a los cargos formulados, por lo que este Ministerio encuentra acertada la decisión.

Sobre la caducidad

La jurisprudencia constitucional se desprende el criterio conforme el cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración².

Por su parte el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984, norma aplicable para el caso en concreto, consagraba:

"CADUCIDAD RESPECTO DE LAS SANCIONES:

Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tiene las autoridades administrativas para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas".

Debe concluirse que el acto que pueda ocasionar la sanción, es aquel mediante el cual la administración conoce los hechos, pues este es el momento relevante que origina la actividad de la administración, que posteriormente podrá culminar, de ser el caso, con la correspondiente sanción por la infracción, es decir, que el inicio de la contabilización del término de la caducidad, está determinado por el conocimiento que la administración tenga de los hechos.

Al respecto el Honorable Magistrado Ponente Camilo Arciniegas Andrade, del Consejo de Estado, ha señalado en Sentencia del 20 de septiembre de 2002, lo siguiente:

"Para la Sala, tratándose de faltas continuadas, como el uso fraudulento del servicio de energía merced a la adulteración de los medidores, el término de caducidad de la acción sancionatoria se cuenta a partir de la fecha en que la empresa conoció la ocurrencia del acto constitutivo de falta, lo que en este caso ocurrió el 10 de enero de 1997, cuando practicó inspección técnica al inmueble ubicado en la Avenida 30-7-A-41 de Girardot, cuyo suscriptor es el sancionado, y encontró que el medidor No. 6697999 «se encontraba parado» y lo retiró para su revisión en el Laboratorio de la empresa".

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN tuvo conocimiento de los hechos a través del operativo de seguimiento y control realizado el 28 de agosto de 2002 por funcionarios de la Unidad de Parques en el Archipiélago de San Bernardo del cual se levantó el acta de visita técnica 124 de 2002. Por otra parte, la Resolución 199 que impone una sanción al señor Darío Vallejo Naranjo es del 18 de julio de 2005, de lo cual se colige que entre el momento del conocimiento de los hechos por parte de la entidad y hasta la imposición de la sanción transcurrieron dos (2) años, diez (10) meses y diecinueve (19) días, por lo cual es evidente que no es posible aplicar el término de caducidad al presente caso.

Sobre el principio del NON BIS IN ÍDEM

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional³, un comportamiento humano puede lesionar varios intereses jurídicos que el legislador ha considerado tutelables, y por lo tanto constituir simultáneamente diversas infracciones sancionables.

² Ver Sentencias C-948 de 2002 y C-046 de 1994.

³ Ver al respecto Sentencia C - 870 de 2002.

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones”

De esta manera, en la sentencia C-391 de 2002, la Corte consideró que un mismo supuesto fáctico, puede llevar a dos consecuencias jurídicas negativas para la misma persona.

“Ello es así porque la proscripción de generar dos o más juzgamientos por un mismo hecho exige mucho más que la simple identidad del supuesto de hecho que desencadena los distintos procesos (...). Es cierto que toda persona tiene derecho a la emisión de una decisión definitiva en los conflictos suscitados y a la proscripción de la facultad estatal de reconsiderar esa decisión definitiva pues es claro que con un tal proceder se extendería un manto de inseguridad jurídica sobre las decisiones de los poderes públicos y se socavarían las bases mismas del Estado de derecho. Sin embargo, para que tal derecho se consolide se requiere mucho más que la simple identidad en la situación de hecho que sirve de punto de partida a esas diversas actuaciones, circunstancia que explica por qué la jurisprudencia y la doctrina, recogiendo decantadas elaboraciones, exijan la triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio non bis in idem. (...)

De ser cierto que la identidad en el supuesto fáctico que genera las diversas actuaciones bastara para ampararse en ese principio, al Estado le resultaría imposible promover los distintos procedimientos que, partiendo de los mismos hechos, implican diferentes títulos de imputación. Así, tras la comisión por un agente estatal de una conducta punible que ha afectado el patrimonio público, al Estado le resultaría imposible investigar y juzgar penalmente a tal agente por la comisión de una conducta lesiva de la administración pública como bien jurídico penalmente protegido, sancionarlo disciplinariamente por la infracción de sus deberes funcionales y condenarlo fiscalmente a la reparación del daño patrimonial causado a la entidad pública. No obstante, nada se opone a que, tomando como punto de referencia un mismo supuesto de hecho, esas distintas actuaciones se adelanten y en cada una de ellas se adopten las sanciones consecuentes pues la naturaleza de tales procedimientos y la índole de la responsabilidad que en cada caso se debate permite el seguimiento de esos múltiples procesos.”

Para definir los supuestos de aplicación del principio *non bis in idem* la Corte ha señalado que deben concurrir tres identidades. Así, la sentencia C-244 de 1996 establece que:

“Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.

“La identidad en la persona significa que el sujeto inculpatado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

“La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

“La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.”

Igualmente, para la jurisprudencia constitucional *“la prohibición del doble enjuiciamiento no excluye que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas*

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

investigaciones y sanciones, siempre y cuando éstas tengan distintos fundamentos normativos y diversas finalidades. Esta Corte ha precisado que el Non Bis In Ídem veda es que exista una doble sanción, cuando hay identidad de sujetos, acciones, fundamentos normativos y finalidad y alcances de la sanción".

Es así como la apoderada del señor Darío Vallejo Naranjo en el recurso de reposición no allegó ninguna prueba que acreditara la existencia de otro proceso sancionatorio ambiental en curso por los mismos hechos, ni determinó a cuáles procesos se refería cuando aseveró que *"por los mismos hechos se adelantaban paralelamente por otras entidades estatales procedimientos en contra del mismo investigado, por los que podría terminarse sancionando en forma repetida"*.

De igual forma tampoco aportó prueba de que su defendido contara con la licencia ambiental requerida por la normatividad ambiental vigente para la construcción de la obra previamente descrita.

Tal como se observa en el Concepto Técnico 007 de 6 de mayo de 2004, se menciona: *"En consecuencia, se concluye la inconveniencia y grave riesgo ambiental de permitir no solo su permanencia sino el funcionamiento de estas obras en interfase con los sistemas naturales circundantes en el sector sur de la Isla Tintinpán, lo que hace imperativo la restitución a la Nación del área correspondiente a bajamar y en jurisdicción del PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo, mediante procedimientos tendientes a la demolición y recuperación morfológica y restauración sistémica"*.

En virtud de lo anteriormente expuesto, tiene a buen considerar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que el material probatorio que obra en el expediente, principalmente a través de las actas de visita técnica 124 de 28 de agosto de 2002 y 1290 de 26 de febrero de 2004 y del Concepto Técnico 007 de 6 de mayo de 2004 y del material fotográfico que los acompaña, demuestra claramente que el señor Darío Vallejo Naranjo vulneró la normatividad ambiental por la construcción de una obra de infraestructura en mar abierto en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales sin licencia ambiental en un predio de su propiedad con lo cual se generó degradación y destrucción de pastos marinos.

Una vez evaluada la totalidad de la información documental que reposa en el expediente RAQ 0053, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible resolverá de fondo el recurso de apelación presentado por el señor Darío Vallejo Naranjo en contra de la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, ordenando modificar el artículo primero, a fin de corregir el error mecanográfico, y confirmando las demás partes del acto administrativo recurrido.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. NO REPONER la Resolución 199 del 18 de julio de 2005, expedida por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación y se toman otras determinaciones"

ARTÍCULO SEGUNDO. CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución 199 del 18 de julio de 2005 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, ejecutar la sanción impuesta al señor Darío Vallejo Naranjo, por las infracciones ambientales cometidas.

ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. - Dirección Territorial Caribe o quien haga sus veces, notificar el contenido del presente acto administrativo de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 o la norma vigente.

ARTÍCULO QUINTO. COMUNICAR la presente Resolución a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, a Parques Nacionales Naturales de Colombia y a la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO SEXTO. ORDENAR la publicación del presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO SÉPTIMO. ORDENAR remitir el expediente a Parques Nacionales Naturales de Colombia, del cual quedará copia en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que sean archivadas definitivamente las presentes diligencias, contenidas en el expediente RAQ0053, una vez cumplido lo anterior.

ARTÍCULO OCTAVO. Contra la presente providencia no procede recurso alguno toda vez que se entiende agotada la vía gubernativa de que trataba el Código de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. 3 1 OCT 2019

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elaboró: Caryni Negrete Rentería – Oficina Asesora Jurídica / Magda Jhael Vega Mejía – Abogada - Oficina Asesora Jurídica.
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad Oficina Asesora Jurídica
Aprobó: Claudia Adalgiza Arias Cuadros – Jefe Oficina Asesora Jurídica