



Libertad y Orden

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

RESOLUCIÓN No. **1749**  
 ( 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 26 de octubre de 2016, y

**CONSIDERANDO**

Que mediante Resolución 93 del 21 de marzo de 2007, la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, declaró responsable al señor Lorenzo Tejada Mattos, como infractor de los cargos formulados mediante el Auto 008 del 29 de enero de 2007 y le impuso una sanción.

Que la Resolución 93 de 21 de marzo de 2007 se notificó personalmente al señor Lorenzo Tejada Mattos, el 7 de mayo de 2007.

Que el señor Lorenzo Tejada Mattos, a través de apoderado presentó escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007, el 14 de mayo de 2007.

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 163 del 16 de julio de 2007, resolvió el recurso de reposición interpuesto por el infractor, ordenando no reponer la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007, concediendo en el recurso de apelación y la remisión del expediente 17-2004 al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Que lo dispuesto en la Resolución 163 del 16 de julio de 2007, se le notificó al señor Lorenzo Tejada Mattos, personalmente el 10 de agosto de 2007.

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, remitió el expediente 017-2004 sancionatorio, al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante el escrito 4120-E1-143850 del 17 de diciembre de 2008.

Que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió el Auto 1557 del 28 de mayo de 2009, por el cual se dispuso abrir a pruebas dentro del recurso de apelación presentado por el señor Lorenzo Tejada Mattos, por el termino de treinta

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

(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, con fundamento en el concepto 587 del 23 de abril de 2009.

#### **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.”

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.

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

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 26 de octubre 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 93 del 21 de marzo de 2007, confirmada mediante la Resolución 163 del 16 de julio de 2007, proferidas ambas por la Directora de la extinta Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

*“(...) De conformidad con la regla general, los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos definitivos deberán ser resueltos por el inmediato superior administrativo, tal como lo disponía el artículo 50 del C.C.A., o por el “inmediato superior administrativo o funcional”, como lo establece actualmente el artículo 74, numeral 2° del CPACA, superior administrativo que en este caso es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Adicionalmente el artículo 6° de la Ley 99 de 1993 consagra una cláusula general de competencia en virtud de la cual el Ministerio de ambiente ejerce, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad. En este concepto, es claro que los actos administrativos sancionatorios, resueltos por la entonces UAESPNN, lo fueron por el propio Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, por intermedio de una de sus dependencias, que se denominaba Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo que los recursos de apelación de dicha dependencia debían y deben ser resueltos por el superior jerárquico del funcionario que las dictó, en este caso por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente, de Ambiente y Desarrollo Sostenible).*

*Debe recordarse también que en el proceso sancionatorio que ha dado lugar a este conflicto se inició y se tramitó en primera instancia antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, de manera que debía seguirse rigiendo por la normatividad anterior, según lo dispuesto por el artículo 64 de dicha ley, por cuya virtud “... los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuaran su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984 (...).”*

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

Igualmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 26 de octubre de 2016, ordenó mediante Auto denominar este como expediente RAQ 0051.

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

### **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 surtir las notificaciones. (...)"*

Que el señor Lorenzo Tejeda Mattos, a través de apoderado presentó escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007, el 14 de mayo de 2007.

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.*

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

*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, 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 14 de mayo de 2007, por el señor Lorenzo Tejeda Mattos, 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*

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

*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 93 del 21 de marzo de 2007, fue presentado por el recurrente, el 14 de mayo de 2007; es decir dentro del término legal de cinco (5) días siguientes a la notificación personal al señor Lorenzo Tejeda Mattos, realizada el 7 de mayo de 2007, cumpliendo con lo establecido en el artículo 52 del Decreto 01 de 1984, de interponerse dentro del plazo legal.

### **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 Lorenzo Tejeda Mattos, se observa que no se solicitaron y/o aportaron nuevos documentos que tuvieren el carácter de pruebas; diferentes a los que ya se encontraban dentro de la actuación administrativa, las cuales serán 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 1557 del 28 de mayo 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.

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

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 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 93 del 21 de marzo de 2007, declaró responsable al señor Lorenzo Tejada Mattos del cargo formulado en el Auto 008 del 29 de enero de 2007, resolviendo lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** Declarar al señor LORENZO TEJADA MATTOS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.687.896 de Santa Marta, infractor de los numerales 7 y 8 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977 y de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto 2811 de 1974, por construir la batería de baño objeto de la presente investigación sin contar con el permiso requerido en el sector de playa del Muerto, al interior del Parque Nacional Natural Tayrona, de conformidad con el expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Imponer al señor LORENZO TEJADA MATTOS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.687.896 de Santa Marta, DEMOLICIÓN a su consta de la batería sanitaria referida en la presente investigación, ubicada en el sector Neguanje – Playa del Muerto al interior del Parque Nacional Natural Tayrona, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. (...)”

El señor Lorenzo Tejada Mattos, presentó escrito de recurso de reposición y en subsidio apelación el 14 de mayo de 2007, contra la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución 163 del 16 de julio de 2007, resolvió el recurso de reposición interpuesto por el infractor, ordenando no reponer la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007, concediendo en el recurso de apelación y la remisión del expediente 17-2004 al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Debido a que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 26 de octubre 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 093 del 21 de marzo de 2007.

Del libelo probatorio, este Ministerio advierte que para resolver el recurso de apelación concedido en la Resolución 163 del 16 de julio de 2007, es necesario realizar el análisis de la figura de caducidad de la acción sancionatoria, aunque esta

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

no haya sido invocada por el apelante en su escrito de recurso, mediante el cual presenta las siguientes peticiones:

1. *Solicito muy respetuosamente a esa Unidad, Revocar el acto administrativo de marras, resolución No.093 del 21 de marzo de 2007, por la cual se impone una sanción al señor LORENZO TEJEDA MATTOS y se adoptan otras determinaciones, con fundamento en los argumentos expuestos.*
2. *Como consecuencia de ellos, solicito exonerar de toda responsabilidad al señor LORENZO TEJEDA MATTOS.*
3. *Se sigue siendo contraria su decisión, ruego pasar en alzada, es decir, al adquen el presente escrito, para recurso de apelación contra la Resolución No.093 del 21 de marzo de 2007.*

#### **Consideraciones de este Ministerio.**

De las pruebas que obran en el expediente, se puede evidenciar lo improcedente que resultó la construcción de la batería sanitaria en las condiciones existentes y por tanto la afectación ambiental de la zona.

Aunado a lo anterior, la Resolución 234 de 2004, determinó el régimen de usos y actividades como componentes del Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Tayrona disponiéndolos como de recreación, educación, protección, control, conservación y recuperación.

En concordancia con la anterior disposición, al ser la zona de recreación general exterior, es una "zona que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre sin que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente" (Resolución 234 de 2004), razón por la cual en dicha zona se permiten únicamente estructuras móviles como adecuaciones en senderos, miradores, estaciones de alimentación y bebidas y baños móviles. Sin embargo, de acuerdo a lo corroborado por las pruebas las baterías sanitarias no cumplan con las condiciones permitidas.

Así mismo, se infiere de las pruebas obrantes que el señor Lorenzo Tejeda Mattos es propietario del predio objeto de investigación desde antes de la ocurrencia de los hechos y si bien en las declaraciones se menciona que él no autorizó la construcción objeto de discusión, es responsable de la misma toda vez que se encuentra en el predio de su propiedad.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-649 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell frente a la propiedad privada afectada por la declaratoria de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales señaló: "si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad".

En este entendido, al configurarse la propiedad privada al interior de una de estas áreas como ocurre en el presente caso, el ejercicio del derecho se ve limitado al cumplimiento de la función de preservación y conservación especial al medio ambiente, por lo cual el señor Tejeda Mattos no podría realizar actividades atentatorias del medio ambiente dentro del área, u actividades que no estuvieran autorizadas por los permisos correspondientes.

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

De igual manera, la Ley 99 de 1993 establece en su artículo 85 que las autoridades ambientales establecerán la sanción de las normas sobre protección ambiental, sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, de acuerdo a la gravedad de la misma. En ese sentido, toda vez que se corroboró la ocurrencia de la violación a la norma, la sanción impuesta mediante la Resolución 093 de 2007 se encuentra bien fundamentada.

Por otra parte, dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionador, cobran especial importancia los principios de igualdad, celeridad y caducidad de la acción, que imponen a la administración, el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes resultan investigados; es así como, la caducidad tiene por objeto, fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, en protección de la seguridad jurídica y el interés general, pues la expiración del plazo fijado en la ley da lugar al fenecimiento del derecho de acción.

Teniendo en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado en la Sentencia de 13 de marzo de 1998, No. Rad. 8622, MP. Dr. German Ayala Mantilla, que manifestó "Al respecto esta Corporación ha reiterado que las normas sancionatorias son de carácter sustancial y estas deben ser preexistentes a los hechos sancionables pues de lo contrario se les otorgaría un carácter retroactivo violatorio del derecho de defensa. Con fundamento en lo anterior la Sala en varias oportunidades ha indicado que en materia sancionatoria las normas aplicables son las vigentes al momento en que se incurre en la conducta sancionable", para la fecha en que se concedió el recurso de apelación, mediante la Resolución 0163 de 16 de julio de 2007, la normatividad vigente aplicable al caso era el Decreto 1594 de 1984, que establece el procedimiento sancionatorio en sus artículos 197 y ss.

Lo anterior, al no contemplar esta norma la figura de la caducidad administrativa nos remitiremos Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo.

En ese entendido, según lo establecido en el artículo 38 del referido Código "salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas".

Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia de 23 de agosto de 2012, Radicación 25000-23-24-000-2004-01001-01, C.P. María Elizabeth García González, señaló que la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, que "la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa. La postura de Sala, es pues que la sanción se entiende impuesta oportunamente, si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, la Administración expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, independientemente de la interposición de los recursos".

Con lo anterior, se deduce que la administración para este caso en concreto, disponía de un término de 3 años contados a partir de la fecha de conocimiento, es decir, desde el día cuando se realizó visita técnica el 25 de marzo de 2004, por el guardabosque del Parque Nacional Natural Tayrona, para expedir y notificar el acto administrativo que concluye la actuación administrativa sancionatoria. Sin embargo, se evidencia del presente caso que la sanción se impone a través de la Resolución

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

093 de 21 de marzo de 2007, la cual se notificó personalmente al señor Lorenzo Tejada Mattos, el día 7 de mayo de 2007, es decir después de los tres años que establece la norma, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

En Sentencia T-211 de la Honorable Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, se hace mención a las diferentes tesis relacionadas sobre la contabilización del término de la caducidad de la facultad sancionatoria indicando lo siguiente:

*“En relación con la caducidad de la facultad sancionatoria regulada en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el a quo adujo que debe contabilizarse desde que la autoridad administrativa conoció los hechos y se refirió a las tesis expuestas por el Consejo de Estado sobre la contabilización del término. La **primera**, señala que en el periodo de caducidad debe expedirse el acto. La **segunda**, que durante la vigencia del mencionado plazo es necesario expedir el acto sancionatorio y notificarse. La **última tesis**, considera que debe expedirse el acto, notificarse y resolverse los recursos instaurados en contra del mismo so pena de que opere la caducidad.*

*Explicadas esas posturas, destacó la **sentencia de 29 de septiembre de 2009** proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la que se acogió la segunda de las tesis descritas, según la cual la facultad sancionatoria se entiende ejercida dentro del término de caducidad, con la expedición del acto principal y su notificación. Esta posición fue reiterada por la Sección Primera de la misma Corporación en sentencia de 7 de abril de 2011.*

Se precisa entonces que la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007, se expidió dentro del término de los tres años contados a partir del 25 de marzo de 2004, fecha en la cual se tuvo conocimiento de los hechos; sin embargo y debido a que la notificación personal al señor Lorenzo Tejada Mattos, se surtió el 7 de mayo de 2007, esto hizo que operara la caducidad de la facultad sancionatoria, conforme lo establece el artículo 38 del Decreto 01 de 1984; razón por la cual se compulsaran copias del presente proceso a las oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas involucradas y a la Procuraduría General de la Nación, entidad con función disciplinaria encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado para que investiguen lo que consideren pertinente.

Una vez evaluada la totalidad de la información documental que reposa en el expediente RAQ 0051, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible resolverá de fondo el recurso de apelación presentado por el señor Lorenzo Tejada Mattos, ordenando revocar la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007 y declarando la caducidad de la facultad sancionatoria.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO. REVOCAR** la Resolución 093 del 21 de marzo de 2007 expedida por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales

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

Naturales-UAESPNN, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO. DECLARAR** la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso iniciado en contra del señor Lorenzo Tejeda Mattos, identificado con la cédula de ciudadanía 1687896 de Santa Marta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO TERCERO. 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 a los señores Miguel Alberto Tejeda Meza, identificado con la cédula de ciudadanía 85451520 de Santa Marta y T.P. 75.298 del C.S. de la J, y Lorenzo Tejeda Mattos, en la Calle 19 No. 6-48 de la ciudad de Santa Marta, 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 CUARTO. COMUNICAR** la presente Resolución a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, a las dependencias de control de interno de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de la Procuraduría General de la Nación.

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

**ARTÍCULO SEXTO. 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 RAQ0051, una vez cumplido lo anterior.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** 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.

**ARTÍCULO OCTAVO.** Cumplido lo anterior archívese definitivamente las presentes diligencias, contenidas en el expediente RAQ 0051 como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C.

31 OCT 2019

**RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elaboró: Natalia Pérez Jaramillo – 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

