



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. **1750**
(**31 OCT 2019**)

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

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.

CONSIDERANDO

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, expidió la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, mediante la cual impuso una sanción a los señores Jairo Álzate Ramírez y Gustavo Álzate Ramírez, y tomó otras determinaciones, declarándolos responsables por el cargo 2 formulado en el Artículo Segundo del Auto 76 del 25 de abril de 2018.

Que la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, se notificó al señor Jairo Álzate Ramírez a través de su apoderada, el día 20 de octubre de 2008 y al señor Gustavo Álzate Ramírez, mediante Edicto fijado el 15 de octubre de 2008 a las 8:00 a.m. y desfijado el día 24 de octubre de 2008 a las 6:00 p.m.

Que el señor Gustavo Álzate Ramírez, a través de su apoderada presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el Artículo Tercero de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, mediante escrito con radicación UAESPNN 10253 del 27 de octubre de 2008.

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, resolvió el recurso de reposición interpuesto, mediante la Resolución 119 del 16 de junio de 2009 *"Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se adoptan otras determinaciones"* confirmando en todas sus partes la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008.

Que de igual forma en el Artículo Tercero de la Resolución 119 del 16 de junio de 2009, se concedió el recurso de apelación y se ordenó remitir el expediente 008-6 al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Que la Oficina Jurídica de este Ministerio, remitió a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, el expediente sancionatorio 008 de 2006 y 025 de 2005, para los fines pertinentes, a través del escrito con radicación 1200-E4-99955 del 03 de septiembre de 2009.

Que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, expidió el Concepto Técnico 1842 del 27 de octubre del 2009.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, mediante Auto 3150 del 17 de noviembre de 2009, dispuso abrir a pruebas, dentro del recurso de apelación presentado por el Gustavo Álzate Ramírez, por el termino 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.

Este acto administrativo, fue fijado en el estado 28 del 20 de noviembre de 2009, quedando ejecutoriado el día 23 de noviembre de 2009.

Que por medio del Auto 2712 del 14 de julio de 2010 *"Por el cual se modifica el Auto 3150 del 17 de noviembre de 2009 y se toman otras determinaciones"* se amplió el término para la práctica de pruebas, por treinta (30) días más, contados a partir de su ejecutoria. Fijado en el estado 5 del 15 de julio de 2010, quedando ejecutoriado el día 16 de julio de 2010.

Que la Inspección Ocular al predio denominado "Hotel Punta Faro", ubicado en el sector norte de la Isla Múcura con las siguientes georreferencias: 09°47'03.5" 075°52'18.6", localizado dentro del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, se efectuó el 19 de agosto de 2010, información debidamente documentada en el Concepto Técnico 2814 del 17 de diciembre 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."

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

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

"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."

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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ordenando a este último, decidir sobre el recurso de apelación, presentado contra la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, obrante en el expediente RAQ56, expedido por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consideró que la competencia para resolver el recurso de apelación concedido en el artículo tercero de la Resolución 119 del 16 de junio de 2009, por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, estaba en cabeza del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al momento de su presentación; con fundamento en las razones que se resumen a continuación:

Considera la Sala que para la época de la imposición de la sanción (2008), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, era parte de la estructura orgánica del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como una dependencia interna de la misma cartera, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3137 de 2006.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, contaba con la función de "Ejercer funciones policivas y sancionatorias en los niveles central, regional y local, las cuales se ejercerán de acuerdo con el

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

reglamento que para tal efecto se expida por parte del Gobierno Nacional." según el numeral 12 del artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003.

Las decisiones de esa Unidad eran susceptibles del recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Decreto 01 de 1984, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 214 y 215 del Decreto 1594 de 1984, que consagraba expresamente la posibilidad de imponer el recurso de apelación contra las providencias que impusieran sanción o exoneraran de la misma en los procesos sancionatorios ambientales.

La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio, estaba delegada por el despacho del Ministro, mediante el numeral 8 del artículo tercero de la Resolución 1393 de 2007, para resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones sancionatorias, expedidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN.

Es precisa la Sala al indicar que la competencia para resolver los recursos de apelación contra las decisiones la UAESPNN, era el superior jerárquico, es decir el titular de la respectiva cartera y la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio, solo ejercía una competencia delegada.

En el Artículo Octavo de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, se indicó que en su contra procedían los recursos de reposición ante la Directora General de la Unidad y el de apelación, ante el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

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

Igualmente se precisa que de conformidad con el artículo 1° del Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una Unidad Administrativa Especial, con Autonomía Administrativa y Financiera y con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998.

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 201 del 29 de septiembre 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. (...)" (Subrayado y negrita fuera del texto original)

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Se precisa que el señor Gustavo Álzate Ramírez, presentó escrito de recurso de reposición y en subsidio apelación contra el Artículo Tercero de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, mediante escrito con radicación UAESPNN 10253 del 27 de octubre de 2008; a través de su apoderada.

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"*

Sobre el procedimiento ambiental, en 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".* (Subrayado fuera del texto)

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.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

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 27 de octubre de 2008, por el señor Gustavo Álzate Ramírez, contra el artículo tercero de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, 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 el artículo tercero de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, fue presentado

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

por la apodera del recurrente, el 27 de octubre de 2008; es decir dentro del término legal de cinco (5) días siguientes a la desfijación del edicto, realizada el 24 de octubre de 2008, cumpliendo con lo establecido en el artículo 52 del Decreto 01 de 1984.

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 Gustavo Álzate Ramírez, a través de su apoderada, se observa que no se solicitaron y/o aportaron documentos que tuvieran el carácter de pruebas.

Sin embargo, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, mediante Auto 3150 del 17 de noviembre de 2009, dispuso abrir a pruebas, por el termino 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 para su por treinta (30) días más, contados a partir de la ejecutoria del Auto 2712 del 14 de julio de 2010.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Decisión del Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, mediante el artículo segundo del Auto 076 del 25 de abril de 2008, formuló a los señores Jairo Álzate Ramírez y Gustavo Álzate Ramírez, los siguientes cargos:

1. *Presuntamente realizar una obra consistente en la construcción de una caja de concreto 1.32 m x 1,19 m x 1.16 m, contraviniendo lo dispuesto en el Decreto 622 de 1977 artículo 27 numeral 2° y artículo 30 numeral 8° y 9° y en la Resolución 1424 de 1996 artículo primero que dispone: "Ordenar la suspensión inmediata de cualquier tipo de construcción de obras civiles, submarinas y de superficie, que se estén adelantando o pueda adelantarse en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las islas del Rosario, en los demás cayos, islas o islotes ubicados en el interior de los límites del parque y en las islas y bajos coralinos que conforman el Archipiélago San Bernardo."*
2. *Presuntamente realizar una obra consistente en la reconstrucción de un muelle de concreto relleno con piedra de cantera soportado con troncos de palma de coco, con dimensiones de 10Mys. X 2.8 Mts, sin obtener el permiso exigido contraviniendo lo dispuesto en la Resolución 1610 del 28 de octubre de 2005, la cual en su artículo primero revocó la Resolución 760 del 5 de agosto de 2002 y en su artículo segundo modificó el artículo tercero de la Resolución 1424 de 1996 del Ministerio de Ambiente en los siguientes términos: "Se podrán realizar labores de adecuación, reposición o mejora a las construcciones ya existentes en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las islas del Rosario, demás cayos, islas, islotes ubicados en el interior de los límites del parque y en las islas y bajos coralinos que conforman el Archipiélago San Bernardo, siempre que estas labores estén circunscritas al simple mantenimiento y conservación de tales construcciones y previamente obtengan las licencias, permisos y autorizaciones que en cada caso exija la ley", así como lo consagrado en el Decreto 622 de 1977 artículo 27 numeral 2° y artículo 30 numeral 8° y 9°.*

Posteriormente la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN, con la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, exoneró a los presuntos infractores del cargo primero formulado en el Auto 076 del 25 de abril de 2008 y en el artículo segundo declaró responsables a los señores Jairo Álzate Ramírez y Gustavo Álzate Ramírez, del segundo cargo formulado.

En el artículo tercero impuso a los señores Jairo Álzate Ramírez y Gustavo Álzate Ramírez, a su costa y de forma solidaria, la sanción de multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la expedición de este acto administrativo, equivalente a la suma de nueve millones doscientos treinta mil pesos (\$9.230.000.00).

Igualmente les ordenó en el artículo cuarto, realizar la restauración ecológica de la zona intervenida, con el objetivo de lograr iguales o mejores condiciones ecosistémicas a las preexistentes, para lo cual deben tener en cuenta el ecosistema circundante y la información ecosistémica disponible en el área.

Esta decisión ha sido objeto de recurso de reposición y en subsidio apelación, por el señor Gustavo Álzate Ramírez, mediante escrito con radicación UAESPNN 10253 del 27 de octubre de 2008, presentado por la apoderada y resuelto por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN,

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

con la Resolución 0119 del 16 de junio de 2009, quien ordenó en su artículo segundo confirmar en todas sus partes la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008.

A su vez, en el artículo tercero de la Resolución 0119 del 16 de junio de 2009, esa misma Unidad, concedió el recurso de apelación y remitió el expediente 008-06 sancionatorio 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 201 del 29 de septiembre de 2008, este será resuelto y analizado en el mismo orden en que fueron desarrollados los argumentos en el escrito del recurso de apelación, como se señala a continuación:

Petición del Recurrente.

"Revocar el artículo tercero de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, y se imponga una sanción de multa de menor cuantía a la allí establecida".

Artículo tercero de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008.

"Imponer a los señores JAIRO ÁLZATE RAMÍREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.349.092 de Envigado y GUSTAVO ALZATE, a su costa y de forma solidaria, la sanción de multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la expedición del presente acto administrativo, equivalente a la suma de nueve millones doscientos treinta mil pesos (\$9.230.000.00), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia".

Argumentos de Apelación.

En el escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación, presentado por la apoderada, en contra de la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, manifestaron lo siguiente:

"Teniendo en cuenta los principios que rigen para la imposición de la sanción son el de proporcionalidad y razonabilidad, el valor de la multa impuesta no está enmarcado dentro de estos pilares, si bien no se obtuvo las licencias, permisos y/o autorizaciones correspondientes para la reconstrucción del muelle, se actuó de buena fe pues tal como lo indican en la resolución recurrida esta estructura existía en mal estado y formaba parte de unas obras de protección costera que ayudan a estabilizar la playa existente en dicho predio.

La construcción del muelle se realizó desde mucho tiempo antes de la adquisición del predio y solamente fue modificado debido al deterioro que durante los años había sufrido dicha estructura a la intemperie, igualmente es importante tener en cuenta que los muelles construidos son necesarios para tener acceso al predio y poder darle el uso definido por el art. 104 del D.L. 2811 de 1974, que indica:

... "La ocupación permanente de playas solo se permitirá para efectos de navegación..."

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Es decir, la reparación se hizo con el objeto de garantizar la navegación hacia y desde la isla y evitar el daño que se puede presentar para el efecto de las anclas al ser descargadas sobre el fondo marino.

No menos importante para resaltar, es el hecho de la explotación económica, desarrollo turístico y los demás usos compatibles en la isla para los cuales se debe contar con la infraestructura necesaria.

Dentro del proceso ecoturístico propio de la isla Múcura éste sería un buen ejemplo de conservación de la isla y un instrumento pedagógico de singular importancia, al realizar la restauración ecológica de la zona intervenida prevista en el artículo CUARTO de la resolución N° 201 del 29 de septiembre del presente año.

Por lo anteriormente expuesto y de acuerdo con la petición principal de este recurso solicito se disminuya considerablemente el valor de la sanción pecuniaria impuesta, atendiendo las razones expuestas ya que no se causó daño significativo a los valores constitutivos del área y que de acuerdo a las demás determinaciones establecidas se buscará el mejoramiento continuo del ecosistema en que se encuentra el predio".

Consideraciones de este Ministerio.

Con el propósito de atender los argumentos del apelante, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, mediante Auto 3150 del 17 de noviembre de 2009 modificado con el Auto 2712 del 14 de julio de 2010, se dispuso abrir a pruebas y se decretaron de oficio las siguientes pruebas:

A- Inspección ocular: al predio denominado "Hotel Punta Faro", ubicado en el sector norte de la Isla Múcura con las siguientes georreferencias: 09°47'03.5" 075°52'18.6", localizado dentro del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, como parte del proceso probatorio que se adelanta dentro de la investigación iniciada por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN –UAESPNN-, con el fin de establecer y precisar la ejecución y tipo de obras adelantadas dentro del área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, la consecuente afectación ambiental; así como las medidas de recuperación y corrección necesarias.

Todo el material recaudado en la visita de inspección (fotografías, documentos, quejas, etc.) serán tenido como prueba dentro del proceso sancionatorio.

B - Solicitar al INCODER certificación sobre el estado legal de la Isla Múcura, toda vez que las islas son patrimonio de la Nación y por lo tanto son baldíos reservados.

De conformidad con lo anterior, la funcionarios de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, realizaron Inspección Ocular al predio denominado "Hotel Punta Faro", ubicado en el sector norte de la Isla Múcura con las siguientes georreferencias: 09°47'03.5" 075°52'18.6", localizado dentro del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, el 19 de agosto de 2010 de lo cual se dejó constancia en el Concepto Técnico 2814 del 17 de diciembre de 2010, señalando lo siguiente:

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

"2.2.4 CONSIDERACIONES DEL MAVDT FRENTE A LAS PETICIONES"

Respecto a este punto es importante dejar presente que los señores JAIRO ÁLZATE RAMÍREZ y GUSTAVO ÁLZATE, al solicitar que se les imponga una multa de menor cuantía están aceptando haber cometido las acciones objeto del cargo imputado en la presente investigación, como es adelantar obras que requieren estudios, permisos y autorizaciones de la autoridad ambiental, lo cual fue evidentemente desconocido por los infractores.

Este Ministerio, no pretende desconocer las causas que motivaron a los señores JAIRO ÁLZATE RAMÍREZ y GUSTAVO ÁLZATE, a realizar la reconstrucción del muelle, y entiende que este tipo de estructuras se deterioran con el transcurrir de los años; sin embargo lo que se objeta es haber realizado estas actividades sin el lleno de los requisitos de ley y sin contar con los respectivos permisos y/o autorizaciones como lo señalan en su recurso y además haber ejecutado obras nuevas conexas al muelle como es el espolón, cuyo diseño, ángulo, longitud deriva litoral (movimiento de sedimentos luminosos y arenosos del área), las corrientes predominantes en la zona costera, la vegetación del fondo marino inmediato y efecto sobre el necton (peces) generan un elevado impacto ambiental sobre ecosistemas sensibles de un Parque Nacional Natural.

No es de recibo para este Ministerio, que el infractor argumente que la reconstrucción del muelle sin los estudios y permisos de ley, sean la solución para supuestamente para evitar la utilización de anclas por parte de las embarcaciones que llegan al predio "Punta Faro", obviando el hecho de que en el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo, existen de mucho tiempo atrás, restricciones en eslora, manga y calado para las embarcaciones que puedan ingresar al área marina reservada como parque, por lo que las embarcaciones que puede ingresar al predio "Punta Faro" no debería requerir anclas, y sería suficiente su amarre al muelle legalmente reconstruido, con el lleno de los requisitos de ley.

Respecto del ecoturismo en el área, que esta se pueda llevar a cabo de forma exitosa depende de la conservación de los valores naturales, incluidos el escenario y el paisaje del Parque Nacional, por lo cual no se tiene a bien que los infractores argumenten que, al adelantar obras nuevas de alto impacto, tanto visual como ambiental en un área sensible y protegida y además sin el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos, para fomentar y realizar esta actividad, sea un argumento para desestimar las actuaciones de las autoridades ambientales en defensa del ordenamiento jurídico y del patrimonio ambiental de los Colombianos.

Que una vez evaluada la totalidad de la información documental que reposa en el expediente RAQ 0056, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible resolverá de fondo el recurso de apelación presentado por los señores GUSTAVO ÁLZATE y JAIRO ÁLZATE en contra de la Resolución N° 201 del 29 de septiembre de 2008".

Para continuar con los argumentos, se considera de importancia hacer referencia al Plan de Manejo, que describe el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo, como un inigualable conjunto submarino de ecosistemas y comunidades habitado principalmente por corales que albergan cientos de animales microscópicos, peces de distintas formas y colores, crustáceos, moluscos, anémonas, erizos y estrellas de mar. (...)

La importancia ecológica del área está basada en la presencia de diferentes ecosistemas marinos y costeros que presentan una alta productividad natural y

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

diversidad biológica. En su conjunto actúan como áreas de crianza y sustrato de protección para una alta diversidad de organismos, en especial sirven como estructuras estabilizadoras de las áreas costeras, con lo que se contribuye a la reducción del riesgo de erosión en la franja costera pues mantiene la estabilidad y conservación del suelo submarino.

El PNN CRSB es un área protegida de carácter submarino, y de acuerdo a sus características naturales es considerada como ecosistema especial a nivel mundial, comprende la fracción más desarrollada de corales en la franja caribe continental colombiana. Debido a la alta variedad biológica y a sus cualidades escénicas, el Parque se ha constituido en uno de los principales atractivos turísticos del caribe colombiano y en especial de la ciudad de Cartagena de Indias D.T. y C., lo cual se ha sumado al acelerado proceso de deterioro.

Durante las últimas décadas, las amenazas que se cernían sobre el Parque han aumentado, debido a la creciente erosión de las márgenes y posterior arrastre de sedimentos a lo largo de la cuenca del Río Magdalena, afectando cada día más la calidad del agua del área protegida; de otra parte, la crisis socio económica del país ha incrementado la presión sobre los recursos naturales, a lo cual no se escapa el Parque.

Debe resaltarse entonces que la ejecución de las obras conexas al muelle, impactaron ambientalmente el ecosistema del Parque, tampoco se puede desconocer el hecho de que fueron construidas sin los permisos ambientales correspondientes; es decir que no contaron con medidas ambientales para evitar la afectación causada por la construcción de estas obras, hecho que contraviene lo dispuesto en el artículo 327 del Decreto – Ley 2811 de 1974, así como lo señalado en el artículo 1° de la Resolución 1424 de 1196 y el artículo 2 de la Resolución 1610 de 2005, normas que se encontraban vigentes para la fecha de ocurrencia de los hechos. Si bien el PNN CRSB, se ha constituido en uno de los principales atractivos turísticos del caribe colombiano y en especial de la ciudad de Cartagena de Indias D.T. y C., a todos sus habitantes, como visitantes les existe el deber y responsabilidad de protegerlo y conservarlo.

Por estas razones no pueden aceptarse los argumentos del apelante, y en la parte resolutive del presente acto administrativo, se procederá a confirmar en todas sus partes la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. NO REPONER la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, 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.

ARTÍCULO SEGUNDO. CONFIRMAR en todas y cada una de sus partes la Resolución 201 del 29 de septiembre de 2008, 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"

ARTÍCULO TERCERO. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, ejecutar la sanción impuesta a los señores JAIRO ÁLZATE RAMÍREZ y GUSTAVO ÁLZATE, por la infracción ambiental cometida.

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 a los señores JAIRO ÁLZATE RAMÍREZ, identificado con la cédula de ciudadanía 8349092 de Envigado y GUSTAVO ÁLZATE identificado con la cédula de ciudadanía 16636615 de Cali, en la forma prevista en la normatividad 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. PÚBLICAR el 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 RAQ0056, una vez cumplido lo anterior.

ARTÍCULO OCTAVO. Contra la presente Resolución no procede ningún recurso por las razones expuestas en la parte considerativa de la misma y con ella se entiende agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PÚBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. 31 OCT 2019

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

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

