

Bogotá,
OAJ

107 SET. 2012

MEMORANDO No. 015 E 157

PARA: Edgar Emilio Rodríguez Bastidas
Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas
Protegidas

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando 370,365 y 420 2012.

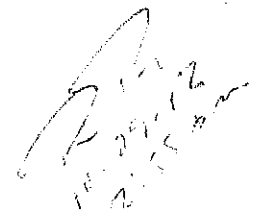
Respetado doctor Rodríguez.

Conforme con lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, preparar y presentar los conceptos que le sean solicitados por las distintas dependencias de la entidad y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación dentro del marco legal que orienta la función pública. En ejercicio de la labor encomendada damos alcance a los conceptos contenidos en los memorandos 399 del 21 de diciembre de 2011, 420 del 7 de diciembre de 2011 y 042 de marzo 27 de 2012 con el objeto de precisar la competencia para resolver los recursos de reposición, apelación, la revocatoria directa y la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos dictados en los procesos sancionatorios y permisivos abordándolo desde la óptica de la creación de la nueva entidad y la derogatoria expresa que del Decreto 216 de 2003 realizada tanto el Decreto 3570 y 3571 de 2011, artículo 40.

1. ALCANCES DE LOS CONCEPTOS

Mediante memorando No. 042 del 27 de marzo de 2012, esta oficina dio respuesta a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, sobre la fuerza vinculante de los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en ejercicio de las funciones legales a ella encomendadas, así:

"Los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en virtud de las funciones establecidas por el artículo 10 del



Rodríguez Bastidas
10/7/2012

Decreto 3572 de 2011, sobre la interpretación y aplicación de las normas sancionatorias o permisivas en asuntos de competencia de la entidad que sean comunicados o publicados, constituyen interpretación oficial para los servidores públicos y contratistas de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de conteras se constituye en obligatoria su observancia, con el fin único de unificar la interpretación de la normativa, brindar unicidad y seguridad jurídica en los pronunciamientos que emitan las dependencias del organismo."

Lo anterior para reiterar que la seguridad jurídica es uno de los atributos que debe preceder los actos de la administración.

2. EFECTOS DE LA DEROGATORIA DEL DECRETO LEY 216 DE 2003.

El memorando No. 399 del 21 de diciembre de 2011, contiene el concepto sobre los efectos de la derogatoria del Decreto Ley 216 de 200, precisando lo relacionado con la naturaleza jurídica de la anterior dependencia del Ministerio y la nueva entidad, creada mediante el Decreto 3572 de 2011, el concepto realizó un paralelo así:

Ley 216 de 2003	Decreto 3572 de 2011
<p>"ARTÍCULO 19. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES. <Decreto derogado por el artículo 40 del Decreto 3570 de 2011 y el artículo 40 del Decreto 3571 de 2011> La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de</p>	<p>Artículo 1. Creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará</p>



<p>1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados. (Resaltados fuera del texto)</p>	<p>encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Resaltados fuera del texto)</p>
---	--

Evidencia que retomamos para reiterar que la "Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- UAESPNNN" era una **dependencia** del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales con competencia sobre los asuntos que le fueran asignados o delegados, en tanto que, Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una **Unidad Administrativa Especial del orden nacional**, con jurisdicción en todo el territorio de la nación, cuyas funciones son las establecidas por el Decreto Ley 3572 de 2011, acreditando de esta forma la diferencia entre la naturaleza jurídica de una y otra y, aclarando que no se trata de una antigua dependencia que hereda a la nueva entidad funciones o compromisos, pues se trata de dos organismos diferentes: i) la primera (dependencia) que muere con la derogatoria expresa que de ella realiza el artículo 40 de los Decretos 3570 y 3571 de 2011 y ii) la segunda una nueva entidad a quien el Decreto- Ley 3572 de 2011 le asigna funciones.

La entrega de los procesos de competencia de la nueva entidad fue prevista en el artículo 22 del Decreto 3572 de 2011, entendiendo que el régimen de competencia variaba con la reestructuración del estado, autorizada por la Ley 1444 de 2011, el texto expone:

Artículo 22. Entrega de archivos. Los archivos de los cuales sea el titular el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la entrada en vigencia del presente decreto, y que tengan relación con las competencias de Parques Nacionales Naturales de Colombia, deberán ser transferidos a este organismo, en los términos señalados por la Ley y acorde con las indicaciones que fijen el Secretario General del

*Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director
de Parques Nacionales Naturales*

En conclusión Parques Nacionales Naturales de Colombia, no es una extensión de la antigua dependencia del Ministerio de Ambiente, sino una nueva entidad a la que, en virtud de la desconcentración se le otorga funciones y competencias. Por esto entender que hay conexión entre la antigua dependencia del Ministerio y la Nueva entidad, se constituye en un error de interpretación, mismo que se cometería si se considera que la anterior, Subdirección Técnica (de una dependencia del Ministerio), se transformo en la Subdirección de Gestión del Manejo de Áreas Protegidas.

En suma, no es admisible en este contexto afirmar que los actos administrativos firmados por la entonces Directora de la dependencia del Ministerio, "Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales" en vigencia del Decreto Ley 216 de 2003, comparte identidad con la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia¹, por cuanto como queda dicho, la dependencia contemplada en los artículos 19 y 5 numeral 6 del Decreto 216 de 2003, acabo su existencia con la derogatoria contenida en los Decreto 3570 y 3571 de 2011², expedidos con las facultades otorgadas al Gobierno Nacional, mediante la Ley 1444 de 2011.

En consecuencia diáfano es concluir en este aparte que las funciones otorgadas en el Decreto 3572 de 2011 a cada una de las dependencias de Parques Nacionales Naturales de Colombia, deben ser asumidas con las consecuencias procesales que ello conlleva.

3. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN, APELACION, REVOCATORIA DIRECTA Y PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA.

Mediante el memorando 0420 del 7 de diciembre de 2011, la Oficina Asesora Jurídica, en respuesta al memorando SGM 059, en el cual se solicitaba conceptuar sobre la competencia para resolver los recursos de

¹ Artículo 9 Decreto 3572 de 2011.

² Artículo 40. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el Decreto-Ley 216 de 2003, el artículo 18 de Decreto 1124 de 1999, los artículos 1 y 2 del Decreto 3266 de 2004 y modifica el parágrafo 3 del artículo 207 de la Ley 1450 de 2011. (resaltados fuera del texto)

reposición y apelación frente a la estructura organizacional dada por el Gobierno Nacional a la nueva entidad, creada con base en las facultades otorgadas en la ley 1444 de 2011, este despacho luego exponer de manera académica los conceptos de “desconcentración”, “delegación”, “vía gubernativa” y “vigencia de la ley en el tiempo”, preciso que:

1. Problema Jurídico: ¿De acuerdo con el artículo 5°. De la resolución 092 de 2011, son las decisiones de la Directora General de Parques Nacionales Naturales, susceptibles únicamente del recurso de reposición?

Tesis: **SI.** Acorde a lo expuesto el Decreto 3572 de 2011 desconcentra en Parques Nacionales Nacional de Colombia el otorgamiento de permisos, concesiones y demás autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley, por tanto la Resolución 092 de 2011 recoge este criterio jurídico en el entendido que solo procede el recurso de reposición en las funciones desconcentradas y como a su vez el titular de la función es decir la **Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la delega en el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas contra los actos emitidos por esta dependencia en uso de la delegación proceden los mismos recursos que tiene en cabeza del delegante.**”

El alcance que se dará a este concepto, hace referencia a dos puntos: i) la desconcentración de funciones realizada directamente por el Decreto Ley 3572 de 2011 en relación con los procesos sancionatorios contemplados en el artículo 13 numeral 10 del decreto en cabeza de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas y ii) la delegación que se realiza de las funciones asignadas a la Dirección General consignadas en el artículo 2 de la Resolución 092 del 9 de noviembre de 2011, que resuelve: “*Delegar en el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas la función de otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales, y el registro de Reservas de la Sociedad Civil*”; en concordancia con el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que tratan el tema de los recursos.

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

i) Problema jurídico: ¿Que recursos proceden contra los actos administrativos dictados en ejercicio de la función asignada por el Decreto Ley a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas?

Tesis: En el caso de la función asignada a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas en el artículo 13 numeral 10 del Decreto 3572 de 2011, en concordancia con lo normado en el artículo 74, numerales 1 y 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el recurso reposición ante el mismo funcionario y el de apelación, para ante el inmediato superior **administrativo o funcional**.

ii) Problema Jurídico: ¿Qué recurso procede contra los actos administrativos dictados por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas en ejercicio de la delegación de funciones realizada por la Dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia?

Tesis: Contra los actos administrativos dictados en ejercicio de una delegación, proceden los mismos recursos que se tendría si la actuación se surtiera ante el delegante. De esta forma contra los actos dictados por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, en ejercicio de la delegación procede solo el recurso de reposición, por cuanto la Dirección General de Parques, no tienen superior ni funcional, ni administrativo a partir de la vigencia del Decreto 3572 de 2011.

Pertinente es aclarar que en el concepto contenido en el memorando 420, se dejaba a salvo los casos en que la norma sustancial previera la doble instancia, como en el Decreto 1541 de 1978, que en su artículo 23 expresa. "*La declaratoria de extinción...y contra ella proceden los recursos previstos en el Decreto 2733 de 1959.*", norma esta última que fue derogada por el Código Contencioso Administrativo, motivo por el cual el procedimiento previsto en el artículo 23 del Decreto 1541 de 1978 se sigue por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procediendo solo el recurso de reposición dentro de la teoría descrita en el párrafo anterior.

En el mismo sentido debe estudiarse la revocatoria directa y la pérdida de fuerza ejecutoria.

4. OBLIGACION DE MANIFESTAR IMPEDIMENTO.

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Otro tema que surge dentro de la dinámica que creó la reestructuración del Estado es el relacionado con la identidad del servidor público de la anterior dependencia y el nombrado en un cargo en que deben resolver por desconcentración o delegación los procesos recibidos del Ministerio en virtud del artículo 22.

En este caso se deberá resolver como indica el artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que indica "Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

(...)2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, ..."

Caso en el cual se dará aplicación al trámite contemplado en el artículo 12 *ibídem* que previó:

"*TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.* En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario *ad hoc*. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente."

De esta forma se resuelve el dilema suscitado sobre la competencia en materia de recursos, en los procesos permisivos y sancionatorios de competencia de Parques Nacionales Naturales de Colombia al igual que en los temas relacionados con la revocatoria directa y la pérdida de fuerza ejecutoria cuando a ello hubiere lugar.



Libertad y Orden
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA
50 años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Por lo antes expuesto se devuelve sin tramitar los memorandos SGM 370, 365 y 410 de 2012, para lo de su competencia y trámites pertinentes.

Cordialmente,

CONSTANZA ATUESTA CEPEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: Lucero Téllez Hernández
Asesora Oficina Asesora Jurídica

Anexo Memorandos SGM 370,365 y 420