



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, 07 DIC. 2011
OAJ
12 4 20

MEMORANDO No.

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

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto competencias
Desconcentración/recurso de apelación/improcedencia.
Recurso de reposición/facultades del delegado/alcances
Vigencia de la ley en el tiempo/términos/procedimiento
precedente/oportunidad

Conforme a lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública. Bajo este entendido se avoca el conocimiento y estudio de las preguntas formuladas por su despacho mediante Memorando SGM 059 en el cual se solicita:

"Consulta.

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

¿Qué sucede con los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos expedidos por la Dirección General, con anterioridad a la vigencia del Decreto 3572 de 2011 y la Resolución 092 de 2011?

¿Qué sucede con los recursos de apelación que en su momento fueron enviados por competencia al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y que a la fecha no han sido objeto de decisión?"

Para abordar el tema de la consulta se hace necesario enmarcar los interrogantes que presenta la Subdirección de Gestión de Áreas Protegidas, dentro de las figuras legales de la desconcentración, la delegación, el

9 DIC. 2011
14 4 2011

agotamiento de la vía gubernativa y la vigencia de la ley en el tiempo, pues son ellos los temas que relevan importancia para la definición del mejor actuar de la entidad, los cuales serán tratados en su orden.

1. DESCONCENTRACION

El Congreso de la República con la expedición de la Ley 1444 de 2011, faculta protempore al Gobierno Nacional para modificar la estructura de la Administración Pública, contemplando en el artículo 18 literal "d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado" concretando el fenómeno jurídico de la desconcentración, incluyendo el tema que nos ocupa en los Decretos 3570 y 3572 de 2011, en los cuales modifica las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

La desconcentración "hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio. El propósito de esta figura, es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos."

El "Otorgar 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" establecido en el artículo 9 numeral 7 del Decreto 3572 de 2011, concreta el tema de la desconcentración que al decir de la Corte debe cumplir cuatro características así:

"1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.

"2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.

"3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

"4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal." (Resaltados fuera del texto)

C-561/99

De esta forma se da respuesta al primer interrogante materia de consulta en cuanto a los recursos que procederían por ser Parques Nacionales Naturales de Colombia, una Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, pues la desconcentración debe preverse en la Ley (Decreto 3572/2011), con la precisión de la función materia de desconcentración de la cual es titular exclusivo el órgano desconcentrado, lo que lleva a la conclusión lógica que el recurso de apelación no se surte ante el Ministerio por haberse desconcentrado la función tal como queda explicado.

2. DELEGACION

Siguiendo el orden establecido el segundo tema a tratar es el de la "delegación", el cual se concreto en la Resolución 092 de 2011, cuando la Directora General de Parques Nacionales Naturales de Colombia investida de la función establecida en el artículo 9 numeral 7 del Decreto 3572 de 2011, la delega en el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, por ello examinaremos si se dan los elementos fundamentales para la configuración de esta institución jurídica en el tema en particular, a la luz de lo dicho por la Corte Constitucional así:

- "1. La transferencia de funciones de un órgano a otro.*
- "2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.*
- "3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal.*
- "4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia." ²*

Visto de esta forma, la función se transfiere completamente por la Directora General, quien es titular de la función a otro órgano jerárquicamente subordinado a ella la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, existiendo la autorización legal previa que se concreto en la Resolución 092 de 2011, con lo cual se contesta el segundo interrogante en relación con la delegación de la función, dejando a salvo la potestad de reasumir competencia en cualquier tiempo por el órgano delegante cuando lo estime necesario o conveniente.

3. VIA GUBERNATIVA

Dos son los temas a tratar en el interrogante de la vía gubernativa: el primero en relación con la competencia del Ministerio como órgano rector del Sector Ambiente surgida como consecuencia de la desconcentración y la segunda la completitud de la función delegada en la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas por la Dirección General en cuanto a la competencia legal establecida en el artículo 9 numeral 7, del multicitado Decreto 3572 de 2011 las cuales se abordaran en orden estricto.

3.1 Recurso de apelación en la Desconcentración. Este tema fue tratado en la sentencia C-727/00 en el siguiente sentido:

² Sent. T-024 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero





Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA
50 años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

La concesión legal del recurso de apelación iría en contra de la finalidad misma del mecanismo de la desconcentración, que no es otra que descongestionar los órganos superiores con miras a facilitar y agilizar la función pública, de conformidad con los principios funcionales de eficacia y celeridad que gobiernan dicha función.

La desconcentración es un instituto jurídico que hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio. El propósito de esta figura, es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos. Las características de la desconcentración son: es una atribución de la competencia realizada por el mismo ordenamiento jurídico; tal atribución es realizada a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía; la competencia desconcentrada se confiere de forma exclusiva al órgano designado por el ordenamiento; la responsabilidad del superior jerárquico se circunscribe al ámbito de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y; el superior sólo puede reasumir la competencia previa una nueva atribución legal que así lo determine."(Resaltados fuera del texto)

Dejando a salvo por supuesto, el tema de los tiempos que hubieren empezado a correr antes de desconcentrar la función, términos que quedan bajo el imperio de la normativa anterior finalizando el procedimiento conforme a ella.

3.2 Recurso de apelación en la Delegación. Otro tema que presenta la solicitud del concepto refiere a la toma de decisiones que deba efectuar el delegante, problema jurídico que también ha sido tratado por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

El delegatario toma dos tipos de decisiones: unas, para el cumplimiento de las funciones del empleo del cual es titular, y otras, en ejercicio de la competencia delegada, para el cumplimiento de las correspondientes funciones del empleo del delegante. En estricto sentido, es frente a estas últimas que se actúa en calidad de delegatario pues en el primer evento él no es delegatario sino el titular de su empleo. Además, las decisiones que toma en calidad de delegatario tienen el mismo nivel y la misma fuerza vinculante como si la decisión hubiese sido tomada por el delegante y, se asume, "que el delegado es el autor real de las actuaciones



*que ejecuta en uso de las competencias delegadas, y ante él se elevan las solicitudes y se surten los recursos a que haya lugar, como si él fuera el titular mismo de la función*³ (Resaltados subrayados fuera del texto)

La jurisprudencia nacional ha aclarado tan difícil tema de las competencias delegadas en el sentido de dejar al delegado con la responsabilidad de resolver los recursos a que hubiere lugar, no obstante se debe revisar el tema concreto de lo autorizado por la normatividad sustancial en cada caso particular y así lo abordaremos en este concepto, tomando a modo de ejemplo las principales normas que accionan 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, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley"⁴, con el fin de precisar cuándo se concede recurso de apelación y cuando de apelación y reposición, veamos:

NORMA	TEMA	RECURSO	OBSERVACION
Decreto 1541 de 1978	Agua	Artículo 23. La declaratoria de extinción y contra ella proceden los recursos previstos en el Decreto 2738 de 1959.	En el trámite aquí señalado es la norma quien ordena que el solicitante tiene derecho a los dos (2) recursos por ello así se le concederán teniendo en cuenta que por el fenómeno de la Desconcentración la apelación pertenece al Despacho de la Directora General de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
Decreto 3930 de 2010	Recursos Hídricos y Vertimientos	Artículo 45 numeral 7. Contra la resolución mediante la cual se otorga o niega el permiso de	En este caso solo se otorga el de recurso de reposición, en esta medida por el fenómeno de la

³ Corte Constitucional. Sentencia C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁴ Decreto 3572 de 2011. Artículo 9 numeral 7



		vertimientos procederá el recurso de reposición.	estudiado de la delegación el mismo se resuelve por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.
Decreto 1996 de 1999	Reserva de la Sociedad (CIV)	Artículo 10 Negación del Registro. Contra el acto administrativo procederá únicamente el recurso de reposición.	Para este trámite se especifica que el recurso de reposición procede cuando se NIEGA es decir cuando no se cumplen con los presupuestos normativos para otorgar el registro por este motivo se seguirá conforme a la delegación.
Decreto 309 de 2000/ Resolución 068 de 2002	Investigación	Artículo 3 Contra el acto administrativo que otorga o niega el permiso de estudio respectivo procederá el recurso de reposición el cual podrá interponerse de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.	En este procedimiento estamos frente a una reglamentación interna que solo preve el recurso de reposición siguiendo en este el entendimiento de la delegación.
Resolución 017 de 2007	Filmaciones	Artículo 4 numeral 7 Contra el acto administrativo que otorga o niega el permiso de filmación fotografía procederá el recurso de reposición y en subsido el de apelación ante el Ministerio de	En este procedimiento por cuanto la función está desconcentrada se hará necesario estudiar la posibilidad de la modificación de la Resolución pues en las actuales circunstancias procederá solo el

		Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	recurso de reposición	de
--	--	--	--------------------------	----

En este sentido se aclara el trámite de la vía gubernativa, en la medida en que solo lo relacionado con el Decreto 1541 de 1978 tendría recurso de reposición y apelación pues la norma que contiene el trámite así lo ordena; sin embargo por efectos de la delegación normativa, el recurso de alzada se resolverá por el Despacho de la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, órgano a quien se desconcentro la función.

Como corolario del presente concepto debemos decir con la jurisprudencia y la doctrina vigente que el funcionamiento de la administración pública está apoyado en tres principios: "división técnica del trabajo y especialización, complementariedad y jerarquía", los cuales desarrollan los principios de eficacia, celeridad, eficiencia y economía procesal para el cumplimiento de la función estatal.

4. LA VIGENCIA DE LA LEY EN EL TIEMPO.

Por último en el entendimiento que existen periodos de transición entre la vigencia de una ley y el ordenamiento jurídico nuevo, se hará la interpretación de estos eventos a la luz del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que establece que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se registrarán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

En este sentido en pronunciamientos reiterados la Corte Constitucional se ha expuesto que por regla general las leyes rigen a partir de su promulgación, hacia futuro y hasta su derogatoria, por lo que este principio constituye una garantía de conocimiento, por parte de los asociados, de la voluntad del legislador, al igual que la base fundamental para la estabilidad y seguridad del Orden Jurídico.

La Corte Constitucional en sentencia C-200 de 2002 reiterada en sentencia C-1233 de 2005, señaló:

"(...) Y con la misma orientación, en materia procesal civil, el artículo 699 del Código de Procedimiento Civil establece: «En los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de las pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación.

"De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua.



"6. (...) En armonía con esta concepción, el legislador ha desarrollado una reglamentación específica sobre el efecto de las leyes en el tiempo, que data de la Ley 153 de 1887, según la cual como regla general las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, que por tanto no se han consolidado bajo la vigencia de la ley anterior, ni han constituido derechos adquiridos sino simples expectativas. Este es el caso de las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.

En este sentido, dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales; concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. Tal es precisamente el sentido del artículo 40 de la ley 153 de 1887 objeto de esta Sentencia."

De esta manera, no se deja margen a la duda sobre la aplicación de las normas procesales en el tiempo; es decir: las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua sean respetados y queden en firme y los recursos se regirán por las leyes vigentes cuando fueron interpuestos, siempre que hayan cumplido con las formalidades exigidas por la norma.

La interpretación jurisprudencial a la cual nos acogemos indica que el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 es claro cuando dispone la aplicación inmediata de las leyes procesales exceptuando "los términos que hubieran empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciados".

Ahora bien teniendo en cuenta que el artículo 40 del Decreto 3570 de 2011, realiza una derogatoria expresa del Decreto Ley 216 de 2003 que en concordancia con el Decreto 3572 de 2011 en una interpretación armónica y sistemática con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, permite afirmar que los recursos interpuestos ante el Ministerio de Ambiente, en vigencia de la Ley derogada deberán fallarse por él y aquellos interpuestos en vigencia de las nuevas normas deberán seguirse por lo consignado en este concepto.

CONCLUSIONES:

Como corolario de este documento se da respuesta a cada uno de los interrogantes, conforme a la motivación precedente.

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

Tesis: Sí. 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 sólo 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. Excepción hecha de los trámites que en la norma sustancial contemplan los dos recursos como en el Decreto 1541 de 1978 ya explicado.

2. Problema Jurídico ¿Qué sucede con los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos expedidos por la Dirección General, con anterioridad a la vigencia del Decreto 3572 de 2011 y la Resolución 092 de 2011?

Tesis. Establecido que el principio de vigencia de la Ley en el tiempo aplica a la pregunta realizada, los términos que ya hubiesen empezado a correr en vigencia de la norma anterior se seguirán por ella. Entonces los recursos concedidos y presentados en debida forma serán resueltos por el Despacho de la Directora General.

3. Problema Jurídico. ¿Qué sucede con los recursos de apelación que en su momento fueron enviados por competencia al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y que a la fecha no han sido objeto de decisión?"

Tesis. En efecto a esta pregunta aplica la respuesta anterior, en el entendido que el Ministerio deberá fallar los recursos ya concedidos.

Resueltas las inquietudes planteadas por el área a su digno cargo, agradecemos su interés en el tema tratado, informándole que este Despacho está dispuesto para prestar apoyo y acompañamiento a la Subdirección en estos temas de ser necesario, recordándole que la presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico, constituyéndose solo en un criterio auxiliar de interpretación de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo



CONSTANZA AUESTA CEPEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Proyecto: Lucero Téllez Hernández
Asesora Oficina Jurídica