



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE
COLOMBIA**

RESOLUCIÓN NÚMERO
(**195**)

09/12/2021

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

La Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con fundamento en lo establecido en el numeral 13 del artículo 1.1.2.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 93 de la ley 1437 de 2011, la ley 1333 de 2009, la Resolución No. 476 del 28 de diciembre de 2012 y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES SANCIONATORIOS

En el marco de la ley sancionatoria ambiental (Ley 1333 de 2009), Parques Nacionales Naturales de Colombia, agotando en debida forma el procedimiento legal allí establecido, al interior expediente sancionatorio ambiental DTPA-0045-2017, expidió la Resolución 002 de 19 de marzo de 2019 **“POR MEDIO DE LA CUAL SE DECIDE UN TRAMITE SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES DENTRO DEL EXPEDIENTE 045 DE 2017”**, acto administrativo que en su parte resolutive estableció:

“ARTICULO PRIMERO. DECLARAR responsable a la SOCIEDAD RIO FERTIL DEL PACIFICO S.A.S. identificada con el Nit. 900347684-1, de los cargos formulados mediante auto N. 140 de 26 de octubre de 2017 los cuales corresponden a: 1) afectar los valores constitutivos del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, con las adecuaciones de terreno que se vienen realizando con fines agrícolas mediante los sistemas de quema controlada, rocería, socola y tala, las cuales vienen afectando gravemente las especies vegetales al interior del predio denominado “Monserrate”, ubicado en el corregimiento de Los Andes, municipio de Santiago de Cali, al interior del área protegida. 2) Ejercer actividades de siembra de café dentro del Parque Nacional Natural Farallones de Cali; y, 3) Adelantar actividades de adecuaciones de terreno con fines agrícolas al interior del predio denominado “Monserrate” en zona de recuperación natural.”

En dicho acto administrativo se impuso a la persona jurídica en mención, una sanción de multa equivalente a la suma de SEIS MIL QUINIENTOS DIECISIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y TRES MIL OCHOSCIENTOS OCHENTA PESOS (\$ 6.517.973.880). Adicionalmente, se impuso el cumplimiento de las medidas correctivas de acuerdo al Plan de Cierre y Restauración, definido en la parte considerativa de la Resolución, siendo parte integral de dicha decisión el concepto técnico 20187660008886 del 30 de octubre de 2018.

Frente a la decisión adoptada, la sancionada a través de su Representante Legal, estando dentro del término legalmente establecido, allegó escrito radicado en PNN con número 20197570006292 de 11 de abril de 2019, identificado como: *“Recurso de reposición y en subsidio el de apelación en*

"POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"

contra de la Resolución No. 002 del 19 de marzo de 2019 "por medio de la cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017".

Consecuente con lo allí establecido, el Director Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia, expidió la Resolución 2020758000015 de 04 de marzo de 2020, acto en el cual resuelve:

ARTICULO PRIMERO. - REPONER PARA MODIFICAR la Resolución No. 002 del 19 de marzo de 2019 en su ARTICULO SEGUNDO, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo, el cual quedara así:

ARTICULO SEGUNDO. - IMPONER a la SOCIEDAD RIO FERTIL DEL PACIFICO S.A.S identificada con el Nit. No. 900347864-1 SANCIÓN DE MULTA equivalente a la suma SEIS MIL TRESCIENTOS SIETE MILLONES SETECIENTOS DIECISEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$ 6.307.716.658).

PARAGRAFO PRIMERO. - El valor de la sanción impuesta deberá consignarse en un plazo no superior a cinco (5), días hábiles contados a partir de la constancia de ejecutoria de la presente resolución de sanción, en la cuenta corriente N° 034-175562 del Banco de Bogotá a nombre del Fondo Nacional Ambiental - FONAM - Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

PARAGRAFO SEGUNDO. - Si el citado obligado al pago de la multa no da cumplimiento a lo ordenado, dicha multa presta merito ejecutivo, y por tanto se hará efectiva por medio del procedimiento de jurisdicción coactiva."

PARAGRAFO PRIMERO. - Las demás disposiciones quedaran incólumes.

Y en su artículo séptimo consagró:

ARTICULO SEPTIMO. - REMITIR al Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 y el parágrafo del artículo 5 de la Resolución No. 0476 del 28 de diciembre de 2012 para lo de su competencia respecto de la resolución del recurso de apelación interpuesto por la SOCIEDAD RIO FERTIL DEL PACIFICO S.A.S identificada con el Nit. No. 900347864-1 representada por el señor JOSE EDUARDO CORREA MOLINA, identificado con la cedula de ciudadanía C.C. No. 16.644.447 de Cali.

Así las cosas, el recurrente, dentro del término legalmente establecido interpuso el correspondiente recurso de apelación, frente a la decisión adoptada en la Resolución 002 de 19 de marzo de 2019 modificada por la Resolución 2020758000015 de 04 de marzo de 2020, escrito que se identificó con el número 20197570006292 del 11 de abril de 2019.

El recurso en mención, fue resuelto por la Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a través de Resolución 086 de 06 de Julio de 2021, y en el cual se resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO. - CONFIRMAR la decisión contenida en la Resolución 002 de 19 de marzo de 2019 "Por medio de la cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones ", modificada por la resolución 2020758000015 de 04 de marzo de 2020, en el marco del proceso sancionatorio de carácter ambiental N. DTPA0045-2017, en contra de la sociedad Rio Fértil del Pacifico

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

S.A.S., identificada con Nit. 900347864-1, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Acto administrativo este, que fue notificado de forma subsidiaria, mediante avisos de 20 de octubre de 2021, remitidos mediante oficios 20217580008781 y, 20217580008791 de 20 de octubre de 2021, previas citaciones que se emitieron a fin de lograr la notificación personal del acto en comento, a la sancionada por oficio 20217580008261 de 29 de septiembre de 2021 y, a quien se tiene como apoderada de la misma, Doctora Angélica María Rodríguez G, a través de oficio 20217580008261 de 29 de septiembre de 2021.

Así las cosas, el señor Eduardo Correa Molina, identificado con cedula de ciudadanía N. 16.644.447, en calidad de Representante Legal de la sancionada, allegó solicitud de “... *Revocatoria Directa de los actos administrativos rotulados: Resolución N. 002, emitida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, 19 de marzo de 2019 “Por medio de la cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017” PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL, EXPEDIENTE DTPA-0045-2017 Y LA RESOLUCION 002 DEL 19 DE MARZO DE 2019, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 2020758000015 DE 4 DE MARZO DE 2020*”, por medio de radicado 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021.

II.COMPETENCIA

El numeral 13 del artículo 1.1.2.1. del Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”, en concordancia con el numeral 11 del artículo 2.2.2.1.10.1. del citado Decreto, sostiene que, le corresponde a Parques Nacionales Naturales ejercer las funciones policivas y sancionatorias en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Por su parte, la ley 1333 de 21 de julio de 2009, “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 1° establece que “*El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del (...) la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamento*”

Así pues, el artículo 1 del Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, dispone que Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una unidad adscrita al sector ambiente y desarrollo sostenible, que tiene a su cargo la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El numeral 10 del artículo 13 ibídem, establece como función de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales, el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la Ley y los reglamentos.

Por su parte, la Resolución 476 de 2012 “*Por la cual se distribuyen funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia y se adoptan otras disposiciones*”, en su artículo Séptimo, le otorga a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, la potestad de asumir en segunda instancia el conocimiento de infracciones administrativas de carácter ambiental.

Paralelamente, la ley 1437 de 18 de enero de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, en el artículo 93 consagra que, los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte.

8

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Consecuente con lo expuesto, es claro para el caso que nos ocupa, que por lo dispuesto en el mencionado artículo 93 de la ley 1437 de 2011 y, lo establecido por la Resolución 476 de 2012, es la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, la competente para resolver la solicitud de revocatoria directa allegada mediante escrito que se identifica con el número 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021.

III. DE LA REVOCATORIA DIRECTA

Según la sentencia C-835 de 2003, de la Corte Constitucional, “...*la revocatoria directa es un recurso extraordinario administrativo, nitidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo. Recurso que puede interponerse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme, con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo...*”.

Así las cosas, podemos observar que la revocatoria directa es una figura jurídica de regulación o autocontrol de la gestión administrativa del Estado, que le permite modificar o sustraer el acto administrativo del ordenamiento jurídico sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

Así las cosas, cabe traer a colación aspectos determinados por la Corte Constitucional respecto de la revocatoria directa en la Sentencia C-742 de 1999, con ponencia del Honorable Magistrado José Gregorio Hernández Galindo:

“REVOCACIÓN DIRECTA - Procedencia.

La revocación directa tiene como propósito el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. La persona afectada sí puede en principio pedir a la Administración que revoque su acto, o la autoridad puede obrar de oficio. Cosa distinta es que el interesado, a pesar de haber hecho uso de los recursos existentes, pretenda acudir a la vía de la revocación directa, a manera de recurso adicional, lo cual puede prohibir el legislador, como lo hace la norma acusada, por razones de celeridad y eficacia de la actividad administrativa (art. 209 C.P.) y además para que, si ya fue agotada la vía gubernativa, el administrado acuda a la jurisdicción”

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, establece en el Capítulo IX la figura de la “*Revocatoria directa de los actos administrativos*”. En el artículo 93 de dicho Estatuto, se fijaron las causales de revocación directa de los actos administrativos señalando que, los mismos deberán ser revocados por las autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

“Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1° del artículo 93 del citado código, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial. En cuanto a la oportunidad, la revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda.

La Corte Constitucional ha definido la revocatoria directa en el ámbito de las actuaciones administrativas, en cuanto acto constitutivo, como *“una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado; y en cuanto a modalidad de contradicción ha señalado que la revocatoria es “un recurso extraordinario administrativo (...)”*.¹

En tal sentido, la revocatoria directa tiene como propósito *“el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. La persona afectada sí puede en principio pedir a la Administración que revoque su acto, o la autoridad puede obrar de oficio. (...)”*

Frente a la naturaleza de la revocatoria directa la Corte Constitucional precisó:

*“La revocación directa no corresponde a la categoría de recurso y, como tiene un carácter extraordinario -en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el acto administrativo-, deben reunirse al menos los requisitos mínimos que el legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica.”*²

Por su parte, en cuanto a la finalidad de la revocatoria directa se ha indicado que *“es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona.”*³

De lo expuesto se colige que, existe ilustración suficiente respecto de la finalidad de la revocatoria directa, de sus formalidades y oportunidad; además, existe fundamento jurisprudencial respecto de la facultad que le genera esta figura a la administración, para corregir sus actuaciones de oficio o a petición de parte, siempre y cuando se tipifique alguna de las causales determinadas para tal efecto; razón por la cual teniendo en cuenta que, aunque el acto acusado (*Resolución N. 002, Parques Naturales de Colombia, 19 de marzo de 2019 “Por medio del cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017”*) fue objeto de

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-742 de 1999. Magistrado Ponente: MIGUEL ARCANGEL VILLALOBOS CHAVARRO

² *Ibidem*

³ *Ibidem*

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

recursos y, que esta Autoridad no ha sido notificada de auto admisorio de demanda, resulta procedente entrar a analizar la solicitud de revocatoria presentada.

IV. DEL ESCRITO DE SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

En el escrito de solicitud de revocatoria identificado con el número 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021, el representante legal de la sancionada solicitó:

“... Revocatoria Directa de los actos administrativos rotulados: Resolución N. 002, emitida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, 19 de marzo de 2019 “Por medio de la cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017” PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL, EXPEDIENTE DTPA-0045-2017 Y LA RESOLUCION 002 DEL 19 DE MARZO DE 2019, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 20207580000015 DE 4 DE MARZO DE 2020”

Y fundamentó su petición en los argumentos que este Despacho seguidamente transcribirá y, en el siguiente acápite entrará a evaluar para conforme a ello, dar a conocer la decisión que en derecho corresponda, en el trámite de la presente actuación.

Afirma el recurrente en su solicitud de revocatoria directa:

(...)

La sociedad RIO FERTIL DE LPACIFICO S.A.S., se dice sancionada mediante Resolución 002 de 19 de marzo de 2019, ante lo cual el 11 de abril de 2019 se presentaron los recursos de reposición y en subsidio de apelación, ambos fueron aceptados, la Resolución 20207580000015 de 4 de marzo de 2020 resolvió la reposición y concedió la apelación, la cual, a la fecha de presentación de la aplicación del silencio administrativo, no se había notificado.

Frente a lo anterior en estricto derecho, es importante resaltar el artículo 52 de la ley 1437 de 2011

(...)

Seguidamente, citó a la Corte Constitucional - Sentencia C875 de 2011, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en los siguientes apartes:

(...)

Al resolver la constitucionalidad de ese artículo, la Corte Constitucional destacó sobre el plazo para resolver recursos y la pérdida de competencia, lo siguiente:

Lo expuesto le permite señalar a esta Corporación que el Congreso de la República en la norma parcialmente acusada cumplió con el deber de establecer términos claros y precisos en los cuales la administración tiene que resolver los recursos presentados contra los actos que imponen sanciones, porque éste es un aspecto esencial del debido proceso. En ese orden de ideas, el término de un año que fijó el precepto acusado se ajusta al derecho al debido proceso que se impone en toda clase de actuación estatal y que le permite al ciudadano, sujeto de la investigación, conocer con exactitud qué actuaciones debe desplegar el Estado para resolver su situación.

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Por ende, no existe asomo de duda sobre la importancia y la constitucionalidad del precepto acusado, en cuanto prevé un plazo razonable para que la administración resuelva el recurso de apelación interpuesto contra una decisión de carácter sancionatorio. El término de un (1) año se considera más que suficiente para resolver una impugnación frente a una sanción administrativa.

Contrario a lo que opina el ciudadano Lara Sabogal, la preeminencia de los derechos fundamentales en el marco de un Estado Social de Derecho exige del Estado actuaciones céleres y oportunas para garantizar la vigencia de un orden justo y una forma de lograr ese cometido es a través del establecimiento de plazos precisos y de obligatoria observancia dentro de los cuales la administración debe desplegar su actuación, so pena de consecuencias adversas por su inobservancia.

Uno de esos efectos, sin lugar a dudas, es la procedencia del silencio administrativo positivo, como en el caso objeto de estudio, en donde la administración pierde la competencia para resolver el recurso interpuesto y el ciudadano que ha recurrido la decisión sancionatoria queda exonerado de la responsabilidad administrativa. En últimas, es un apremio para la administración negligente. Así lo ha reconocido esta Corporación en otras decisiones al prescribir que:

“El silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso. Su finalidad es agilizar la actividad administrativa bajo criterios de celeridad y eficiencia. Constituye no sólo una garantía para los particulares, sino una verdadera sanción para la administración morosa”[19]

En el precepto parcialmente acusado, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, decidió imponer una carga a la administración: resolver en tiempo el recurso interpuesto por el infractor, so pena de dejar sin efecto su actuación, sin que ello signifique, como lo afirma la demanda y algunos de los intervinientes, que se vulnere el derecho al debido proceso de aquella o la vigencia del orden justo, pues precisamente es al Estado al que le corresponde adoptar en lapsos prudenciales y razonables una decisión que ponga fin a la actuación administrativa de carácter sancionador”.

Lo anterior, demuestra que el término de un año para resolver los recursos es de obligatorio cumplimiento, y su inobservancia genera pérdida de competencia del funcionario para resolver los recursos, por lo tanto, el investigado queda exonerado de la responsabilidad administrativa que se le endilgo.

Bajo la premisa del artículo 52 en comento, de imperativo cumplimiento, declarada constitucional, la administración deberá resolver y notificar el acto administrativo que decide los recursos termino improrrogable y de forzosa observancia.

Posteriormente, trajo a colación el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Sentencia de 23 de noviembre de 2019. Exp. 2015-00273-01, así:

(...)

“el efecto del silencio administrativo dispuesto en el artículo 52 del CPACA es automático cuando la autoridad administrativa decide y notifica el recurso fuera del plazo de un año dispuesto por la norma procesal, momento en el cual la autoridad

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

administrativa pierde competencia para decidir el recurso interpuesto y se entiende fallado a favor del administrado el recurso interpuesto”.

Seguidamente menciona al Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 5 de abril de 2018. Exp. 2012-00645-02, manifestando que:

De la misma manera, el Consejo de Estado en su sección cuarta lo estableció en un asunto similar contenido en el Estatuto Tributario

La norma en cuestión es de estricta aplicabilidad a los procedimientos administrativos sancionatorios adelantados por Parques Nacionales Naturales de Colombia, ya que el Decreto 1076 de 2015 que regula el sector de medio ambiente señala que el régimen sancionatorio aplicable corresponderá –debe ser- al establecido en la ley 1333 de 2009, la cual establece:

ARTÍCULO 30. RECURSOS. *Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.*

En virtud de lo anterior, la subdirección de gestión y manejo de áreas protegidas, ciertamente en estricto derecho ante la ley, perdió la competencia para emitir el acto administrativo sancionatorio en el presente caso, por lo quien solicito de manera respetuosa Revocatoria Directa del acto administrativo Resolución N. 002, Parques Nacionales de Colombia, 19 de marzo de 2019 “Por medio del cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017”

(...)”.

V. CONSIDERACIONES DE LA SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN Y MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS

En el presente acápite, procede este Despacho a analizar los argumentos de hecho y de derecho que se citan en el escrito de solicitud de revocatoria directa allegado, mediante radicado PNN 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021, para lo cual desarrollará los aspectos que se expresan a continuación:

1. INDEBIDA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA, POR NO INVOCAR LA CAUSAL QUE SE ESTIMA APLICABLE, ASÍ COMO SU CORRESPONDIENTE FUNDAMENTACIÓN.

Este punto resulta de vital importancia, por cuanto al presentarse la solicitud revocatoria directa, el solicitante debe en primera medida, atendiendo a las causales taxativas descritas en el artículo 93 del CPACA antes citadas, determinar cuál de las causales allí descritas estima configurada y posteriormente argumentar la misma, esto es, establecer las razones de hecho y de derecho que encuentra probadas y, que por su ocurrencia, configuran la causal que se invoca.

Así las cosas, en lo que al presente caso se refiere, es evidente que el escrito de solicitud de revocatoria directa que se identifica con el número 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021, no fue allegado en debida forma, por cuanto en el mismo no se establece con claridad el artículo de la revocatoria directa y más allá, no se determina con claridad y certeza cuál es la presunta causal

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

que se estima violada, situación que pone a esta autoridad en la obligación de determinar cuál fue el querer del peticionario, para conforme a ello determinar la causal procedente y, en aras del debido proceso no violar ninguno de sus derechos constitucionales.

Por ello, en el presente caso Parques Nacionales se ve en la necesidad de verificar el fin perseguido por el usuario en su escrito de solicitud de revocatoria directa, y conforme a ello resolver lo que en derecho corresponda.

En ese orden de ideas, en lo que a la primera causal se refiere el artículo 93 del CPACA que reza:

1. *Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*

Este Despacho encuentra que, el solicitante estima como presuntamente violada la norma consagrada en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, relacionada con el término que tiene la administración para resolver los recursos interpuestos contra las decisiones por ellas adoptadas, la configuración del silencio administrativo positivo y la obligatoriedad de su aplicabilidad en todos los casos sin excepción alguna.

Por lo tanto, en lo que a la posible configuración de esta causal, considera este despacho que se debe revisar y evaluar la solicitud de revocatoria directa ya mencionada.

En lo que a la segunda causal del artículo 93 se refiere, esto es:

2. *Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él*

Este Despacho no encuentra fundamentos de hecho o de derecho bajo los cuales el peticionario, solicite la revocatoria directa, toda vez que en todo su escrito no argumenta de forma alguna que con la decisión de la Resolución 002 de 19 de marzo de 2019 “Por medio del cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017”, se atente contra el interés público o social o se atente contra él, razón por la cual este Despacho no revisará la configuración de dicha causal.

Por último, en cuanto a la tercera causal del artículo 93 de la ley 1437 de 2011, que consagra como causal de revocatoria directa:

3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

Parques Nacionales Naturales, revisado el escrito de solicitud de revocatoria directa 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021, no encuentra prueba y/o argumento legal válido que permita establecer que con la decisión objeto de revocatoria, se haya causado un agravio injustificado a una persona, razón por la cual no se revisará dicha causal, atendiendo a que el escrito en comento no hace alusión a la misma.

Consecuente con lo expuesto, este Despacho reitera la necesidad de manifestarle al peticionario sobre la falta de técnica jurídica en la presentación de la solicitud de revocatoria directa, en cuanto a que no cita, invoca, ni argumenta la causal que pretende hacer valer ante la administración. Empero, en aras de garantizarle al mismo el derecho de defensa y contradicción que se subsumen en el principio del debido proceso, este despacho presume que, el fin perseguido por el solicitante se relaciona con la configuración de la causal primera (1°) del artículo 93 de la ley 1437 de 2011, anteriormente analizado y es a ella a la que se referirá en el presente acto administrativo.

Seguidamente, este Despacho desarrollará lo relacionado con la procedencia de solicitar revocatorias directas contra actos administrativos que fueron objeto de recursos.

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

2. IMPROCEDENCIA DE SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE FUE OBJETO DE RECURSOS.

En lo que a este punto se refiere, este Despacho estima necesario manifestarle al solicitante que la figura de revocatoria directa se encuentra contemplada en el citado artículo 93 de la ley 1437 de 2011 antes citado, y como complemento de dicha norma, el artículo 94 ibídem, consagra sobre el particular:

ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

Así las cosas, en el presente caso se observa que, el peticionario a través del radicado 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021, solicitó la revocatoria directa de la Resolución 002 de 19 de marzo de 2019 “Por medio del cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017”, acto administrativo que tal y como se describió antes fue objeto de recurso de reposición que se interpuso mediante radicado 20197570006292 de 11 de abril de 2019, identificado como: “Recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de la Resolución No. 002 del 19 de marzo de 2019 “Por medio de la cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017”.

Recurso que fue atendido por Resolución 20207580000015 de 04 de abril de 2020, expedida por el Director Territorial Pacífico y posteriormente confirmada por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de PNN, a través de la Resolución 086 del 06 de julio de 2021.

Así las cosas, es evidente que el acto administrativo del cual se solicita la revocatoria directa, es de aquellos que describe el citado artículo 94 de la ley 1437 de 2011, esto es, de los cuales el acá peticionario conforme al fin perseguido en su escrito, aduce invocar la causal 1° del artículo 93 de la ley 1437 de 2011 antes citada y, adicionalmente ejerció los recursos de que dicho acto es susceptible.

Sobre el particular, es necesario traer a colación lo contemplado por el catedrático Jaime Orlando Santofimio Gamboa, que en la 4ta edición de su obra “Tratado de Derecho Administrativo” de la editorial Universidad Externado de Colombia, afirma sobre la revocatoria directa:

“(…)

Por lo que hace al recurso extraordinario, su configuración jurídica es de carácter excepcional y restrictivo, pues lo normal y general sería que las controversias que surgieran con la vigencia de un acto administrativo se definan directamente por la vía gubernativa. De esta forma, considerándolo como un medio supletivo a los recursos ordinarios, la revocatoria solo puede ser interpuesta en los eventos en que no se hubiere recurrido ordinariamente un acto administrativo, es decir, en las oportunidades en que no se hubieren ejercitado contra ese acto los recursos...”

Consecuente con lo expuesto por el citado artículo 94 de la ley 1437 de 2011, lo contemplado por la doctrina en cita y, lo debidamente probado en el presente asunto, es claro que la solicitud de revocatoria invocada sin la debida técnica jurídica respecto de la Resolución 002 de 19 de marzo

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

de 2019 “Por medio del cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017”, que fue objeto de recurso de reposición mediante la Resolución 2020758000015 de 04 de abril de 2020, expedida por el Director Territorial Pacífico y, posteriormente confirmada por la Subdirección de Gestión y Manejo de PNN a través de la Resolución 086 de 06 de julio de 2021, no puede ser atendida por cuanto tal y como ya se ha expuesto, es de aquellos actos que fue objeto de los recursos de ley.

En ese orden de ideas, este despacho encuentra improcedente acceder a la revocatoria de la mencionada Resolución, toda vez que se encuentra debidamente demostrado que, el acto del cual se solicita revocatoria directa, es de aquellos que fue recurrido por el acá peticionario, razón suficiente para que en el acápite respectivo se adopte la decisión que en derecho corresponda, fuera de las apreciaciones que se desarrollan a continuación.

3. INAPLICABILIDAD DEL ARTICULO 52 DE LA LEY 1437 DE 2011 EN MATERIA AMBIENTAL

En lo que a este punto se refiere, el representante legal de la sancionada a través del radicado 2021460010586-2 de 11 de noviembre de 2021, citando el artículo 52 de la ley 1437 de 2011 que reza:

ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Citando un fallo de la Corte Constitucional - Sentencia C875 de 2011, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, afirma que la aplicabilidad del citado artículo 52 es de carácter obligatorio, y se establece en el referido fallo así: “..., el término de un año que fijó el precepto acusado se ajusta al derecho al debido proceso que se impone en toda clase de actuación estatal y que le permite al ciudadano, sujeto de la investigación, conocer con exactitud qué actuaciones debe desplegar el Estado para resolver su situación.

Adicionalmente citando el mismo fallo, trae a colación la ocurrencia del “silencio administrativo positivo”, “en donde la administración pierde la competencia para resolver el recurso interpuesto y el ciudadano que ha recurrido la decisión sancionatoria queda exonerado de la responsabilidad administrativa En últimas, es un apremio para la administración negligente”.

Posteriormente, en aras de demostrar la ocurrencia del silencio administrativo positivo, cita el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Sentencia de 23 de noviembre de 2019. Exp. 2015-00273-01, y corrobora dicha posición remitiéndose a un fallo del Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 5 de abril de 2018. Exp. 2012-00645-02).

Ahora bien, en lo que a estos apartes se refiere, esta autoridad se encuentra en el deber de aclararle al solicitante de la revocatoria directa de la Resolución N. 002, de 19 de marzo de 2019 “Por medio del cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones dentro del expediente 045 de 2017”, que fue objeto de los recursos de reposición y apelación, que

↳

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

la presente investigación adelantada dentro del expediente DTPA 0045-2017, corresponde a una actuación de carácter ambiental sancionatorio, situación ante la cual resulta procedente informar que en materia ambiental no es aplicable la figura del silencio administrativo positivo, y no por capricho de esta autoridad sino porque la misma ley 1437 de 2011 establece la regla general de aplicación del silencio administrativo positivo, la cual se encuentra en el artículo 84 que a la letra reza:

ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.

Así las cosas, en la ley sancionatoria ambiental, Ley 1333 de 2009, que es la norma “especial” de naturaleza sancionatoria, que consagra el procedimiento sancionatorio ambiental, no se encuentra norma alguna que consagre la figura del silencio administrativo positivo, razón por la cual, el silencio administrativo que consagra el citado artículo 52 de la ley 1437 de 2011, no le es aplicable a los temas de naturaleza ambiental.

En la misma vía de lo expuesto, el artículo 2º ibidem establece en su aparte final que:

ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

(...)

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

Acorde a la citada norma, es evidente que las disposiciones de la ley 1437 de 2011, se aplican en general a los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público, sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales.

Sobre este mismo aspecto de la inaplicabilidad del silencio administrativo positivo en materia ambiental, la Corte Constitucional en sentencia C-328 de 27 de julio de 1995, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz afirmó que “..., no es comparable el retraso en la ejecución de los proyectos de infraestructura [aprobación de los planes de ordenamiento territorial] con el daño irremediable que la intervención incontrolada de la mano del hombre puede ocasionar al ambiente y, por ende, a la vida y a la salud humana”, y posteriormente sostuvo que: “..., el mecanismo del silencio administrativo positivo, diseñado para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo, debilita el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales”.

Consecuente con lo antes descrito, la misma Corte Constitucional en sentencia C-875 de 22 de noviembre de 2011, declaró la exequibilidad del artículo 52 de la ley 1437 de 2011, empero en la misma sentencia aclaró que la excepción a dicha figura se predica en materia ambiental, para lo cual cito la sentencia C431 de 12 de abril de 2000, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, aduciendo sobre el particular que:

Los efectos perversos que podría originar la aplicación del silencio administrativo en relación con el tema ambiental -como es el de omitir el estudio ecológico-, no permiten reconocerle verdadera legitimidad a los objetivos que por su intermedio se pretenden

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

hacer valer: la celeridad y eficacia en el desarrollo de la función administrativa, quedando en entredicho la razonabilidad y proporcionalidad de esta medida legislativa. Si bien es cierto que la utilización del silencio administrativo positivo permite contrarrestar el potencial riesgo de retraso que puedan llegar a sufrir los POT en el proceso de su aprobación, es evidente que el mismo se satisface a costa del daño irreversible y permanente que puede sufrir el medio ambiente y, por contera, los derechos a la vida y a la salud de los coasociados como consecuencia de no asumirse una política institucional seria y uniforme que asegure un manejo sostenible del ecosistema. Para la Corte, el hecho de que se le reconozca plena garantía a la protección ambiental, permitiendo que se surta el debido control ecológico sobre los POT, no elimina ni hace inoperante el cometido estatal de la eficacia y celeridad en la función administrativa, pues el ordenamiento jurídico tiene previstas diversas alternativas de control legal –derecho de petición, sanciones disciplinarias y acciones contenciosas- que, precisamente, han sido diseñadas para asegurar el cumplimiento de los fines estatales asignados a los diferentes organismos públicos. A este respecto, no sobra recordar que, por expreso mandato Superior, los servidores públicos son responsables ante las autoridades no sólo por infringir la Constitución y la ley, sino también por “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

A lo antes citado y previsto por la Corte Constitucional, se debe aplicar lo consagrado por la sentencia C449 de 16 de julio de 2015, con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacio, que se relaciona con el “*Indubio-pro natura*”, y lo define así:

“... ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja. Ante el deterioro ambiental a que se enfrenta el planeta, del cual el ser humano hace parte, es preciso seguir implementando objetivos que busquen preservar la naturaleza, bajo regulaciones y políticas públicas que se muestren serias y más estrictas para con su garantía y protección, incentivando un compromiso real y la participación de todos con la finalidad de avanzar hacia un mundo respetuoso con los demás. Se impone una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora del medio ambiente”.

Así pues, es claro que la norma consagrada en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011 que el peticionario presenta como violada por esta autoridad, no resulta aplicable en materia ambiental.

A lo anteriormente expuesto se suma el hecho de la falta de técnica jurídica en la presentación de la revocatoria directa y, tal y como ya se mencionó en términos generales, la improcedibilidad de revocar un acto administrativo que fue objeto de recurso, conforme a lo consagrado en el artículo 94 de la prenombrada ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales, no encuentra probadas las causales de revocatoria directa que se contemplan en el artículo 93 de la ley 1437 de 2011 y en consecuencia, en la parte resolutive procederá de conformidad.

En mérito de lo expuesto, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. – NO REVOCAR la decisión contenida en la Resolución 002 de 19 de marzo de 2019 “*Por medio de la cual se decide un trámite sancionatorio ambiental y se toman*

R

“POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTPA-0045-2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

otras determinaciones “, modificada por la resolución 20207580000015 de 04 de marzo de 2020, en el marco del proceso sancionatorio de carácter ambiental N. DTPA0045-2017, en contra de la sociedad Rio Fértil del Pacífico S.A.S., identificada con Nit. 900347864-1, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO. – NOTIFICAR personalmente o por aviso la presente Resolución a la SOCIEDAD RIO FERTIL DEL PACIFICO S.A.S identificada con el Nit. No. 900347864-1 representada por el señor JOSE EDUARDO CORREA MOLINA, identificado con la cedula de ciudadanía C.C. No. 16.644.447 de Cali, o quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en los artículos 68 y 69 de la ley 1437 de 2020, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTICULO TERCERO. - COMUNICAR la presente Resolución al Procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios del Valle del Cauca, de conformidad con el artículo 56 inciso 3 de la Ley 1333 de 2009.

ARTICULO CUARTO. - PUBLICAR la presente resolución en la Gaceta Ambiental de conformidad con el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTICULO QUINTO. - Contra lo establecido en la presente Resolución no proceden recursos, de conformidad con el párrafo 3° del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,



EDNA MARÍA CAROLINA JARRO FAJARDO
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

Expediente: DTPA-0045-2017

Proyectó: Héctor Ramos Arévalo - Abogado contratista GTEA
Revisó: Guillermo Alberto Santos - Coordinadora GTEA