



Bogotá D.C., octubre 26 de 2009

1200-E2-116352

Doctor
GONZALO HERNÁNDEZ HERRERA
Carrera 19 No. 19 – 01 Oficina 105
Villavicencio – Meta

Referencia: Derecho de Petición 4120 – E1-116352 del 6 de octubre de 2009

En respuesta a su petición, y considerando que esta Oficina absuelve las consultas relacionadas con la legislación ambiental, vivienda, desarrollo territorial y agua potable y saneamiento básico, se procede a dar respuesta en el marco de lo establecido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, en el siguiente sentido:

En primera instancia, se precisa que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dio respuesta precisa y oportuna a su petición radicada bajo el número 4120 – E1 – 105945, en el sentido de manifestar que debido a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales este Ministerio no podía fungir como segunda instancia de las decisiones por ellas tomadas.

El desacuerdo de los peticionarios a las respuestas dadas por las entidades públicas no implica el desconocimiento del derecho de petición, que tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional¹, pueden contener una respuesta positiva o negativa:

“Cuando se habla de “pronta resolución”, quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla”. (subrayo)

- 1. Si el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o alguna de sus dependencias, opera como “segunda instancia” respecto de resoluciones administrativas cualificadas, es decir sancionatorias, frente a presuntos hechos positivos o negativos contra los recursos naturales renovables y/o del medio ambiente.***

En un Estado Social de Derecho, las actuaciones de las entidades públicas deben estar sometidas a lo que disponga la Constitución y la Ley. Respecto a la competencia administrativa, el artículo 5 de la Ley 489 de 1998 señala que los organismos y entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

El numeral 17 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 estableció como función de las

¹ Sentencia T-495 de 1992



Corporaciones Autónomas Regionales, el imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

El artículo 30 de la Ley 1333 de 2009, relativa al régimen sancionatorio ambiental, dispone que 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.

Al tenor de lo señalado en el artículo 65 de la Ley 1333 de 2009, las autoridades ambientales deben establecer la distribución interna de funciones y responsabilidades para tramitar los procedimientos sancionatorios ambientales en el área de su jurisdicción.

Es decir, la Ley sancionatoria ambiental prevé la posibilidad de la existencia de una instancia de apelación, siempre y cuando exista esa instancia dentro de la estructura interna de la autoridad competente para imponer la sanción.

No se comparte su apreciación, relativa a la vulneración de los principios constitucionales, en especial al derecho al debido proceso y al derecho a la doble instancia, pues, como lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional la inexistencia de una doble instancia no afecta el núcleo esencial del debido proceso.

Al respecto se citan los siguientes pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional:

“La consagración de la doble instancia tiene un vínculo estrecho con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al aparato estatal en busca de justicia. Sin embargo, la posibilidad de apelar una sentencia adversa no hace parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos pues la propia Constitución en su artículo 31, establece que el Legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual toda sentencia es apelable o consultable. El principio de la doble instancia no reviste un carácter absoluto, pues no hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso, ya que la procedencia de la apelación puede ser determinada por el legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso y la providencia, y la calidad o el monto del agravio referido a la respectiva parte².”

“Ahora bien, en lo relativo al principio de la doble instancia cabe recordar que éste tiene un vínculo estrecho con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al Estado en busca de justicia. Sin embargo, como lo ha puesto de presente reiteradamente la Corte, dicho principio no hace parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos, pues la propia

² Sentencia C-040 de 2002



Constitución, en su artículo 31, establece que el Legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual toda sentencia es apelable o consultable.

La Carta de manera expresa sólo establece en efecto el derecho a impugnar la sentencia adversa en materia penal y en las acciones de tutela (CP arts 28 y 86). Igualmente, los pactos de derechos humanos ratificados por Colombia, como la Convención Interamericana o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (CP art. 93), prevén el derecho a impugnar la sentencia en materia penal, pero no establecen esa posibilidad en los otros campos del derecho, para los cuáles exigen únicamente que la persona sea oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.

Conforme a lo anterior, a pesar de la importancia que puede tener la posibilidad de apelar una sentencia contraria, es claro que, -como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones-, no es obligatorio que todos los procesos judiciales sean de doble instancia. Así, la sentencia C-345 de 1993, entre muchas otras que han abordado el tema, precisó que "el artículo 31 superior establece el principio de la doble instancia, de donde se deduce el de apelación de toda sentencia, pero con las excepciones legales, como lo dispone la norma constitucional. Excepciones que se encuentran en cabeza del legislador para que sea él quien las determine, desde luego, con observancia del principio de igualdad"³.

Frente a la afirmación realizada en su escrito acerca de que los actos sancionatorios se encierran en la órbita del derecho penal amplificado, la Sección Cuarta del Consejo de Estado sostuvo en sentencia de 28 de noviembre de 1997, Magistrado Ponente Doctor Germán Ayala Mantilla:

"Es ya reiterada la jurisprudencia de esta Superioridad en el sentido de excluir del derecho sancionatorio la normatividad y por ende la metodología penal. Es claro que el Derecho Administrativo es independiente respecto de aquél, aún en su aspecto sancionatorio, dada la existencia de una normatividad regulada por principios propios, autónomos que consultan unas finalidades y procedimientos muy distintos de los del derecho penal.

Este, según la dogmática, escoge institutos jurídicos que considera dignos de tutela, por los más variados motivos, aún de índole moral, y supone que al imputar una sanción de tipo penal (prisión arresto, multa etc.) a las conductas que puedan poner en peligro o afectar tales institutos, los protege de dichos ataques, dado el desestímulo que ello implica para el potencial sujeto activo del hecho punible.

Como la pena es por lo general privativa de la libertad, es esencial para su procedimiento sancionatorio la contemplación clara y específica de unas notas características, por ejemplo: principio de favorabilidad, el derecho de defensa, la legalidad del delito, del procedimiento y de la pena, la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad en los hechos punibles, etc. Es una metodología y técnica propias de ese derecho.

El Derecho administrativo sancionatorio, por el contrario, tiene finalidades propias, que en el campo económico, consultan, como se dijo, al orden público económico, y por lo mismo utiliza mecanismos para hacer cumplir sus preceptos que en general tiene que ver con sanciones de

³ Sentencia C-046 de 2006



índole patrimonial. En materia económica, por ejemplo, no se puede sacrificar el superior interés del Estado so pretexto de aplicar principios extraños, que no cumplen utilidad alguna en el ámbito administrativo y sí, entorpecen las actuaciones administrativas, impidiéndoles cumplir con los objetivos para los cuales se adelantan”.

De lo anterior se concluye que la Ley 1333 de 2009 previó la posibilidad de que dentro del proceso existiera una instancia de apelación al interior de la Entidad que profirió el acto administrativo, pero en ningún momento atribuye a este Ministerio la competencia para actuar como segunda instancia en los procesos sancionatorios que adelantan las Corporaciones Autónomas Regionales. Tampoco se encuentra dicha previsión en la Ley 99 de 1993 ni en el procedimiento sancionatorio que venía rigiendo (Decreto 1541 de 1984), razón por la cual, en cumplimiento de lo previsto en la Constitución Política, el Ministerio de Ambiente sólo puede cumplir las funciones que por ley le han sido asignadas.⁴

Precisado lo anterior, en caso de que una persona no esté conforme con la decisión de la respectiva Corporación Autónoma Regional, tiene abierta la vía jurisdiccional.

Al existir una ley especial en materia sancionatoria ambiental - Ley 1333 de 2009 - , la cual prevé la doble instancia al interior de la entidad que profiera el acto, no se requiere elevar consulta sobre el tema a la Sala de Consulta y Servicio Civil el Consejo de Estado.

- 2. Si dentro de las “RESERVAS FORESTALES NACIONALES”, instituidas como áreas de protección especial, es imperativo que se requiere e inscriban en las respectivas oficinas de registro e instrumentos públicos y catastro, para que se pueda oponer la calidad de reserva forestal, a terceros propietarios privados, tenedores, poseedores y/u ocupantes de baldíos.***

Respecto a los actos administrativos de carácter general, el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo dispone que “...no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto (...)”, es decir que una vez publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto, son obligatorios.

⁴ Artículo 6 CP. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 121 CP. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Artículo 123 CP. ...Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.



En relación a la falta de inscripción en el registro de instrumentos públicos de la Resolución mediante la cual se aprueba el acuerdo 30 de 1976 que declara la reserva forestal nacional Bosque Oriental de Bogotá, la Corte Constitución se pronunció en sentencia T774 de 2004, así:

“Ahora bien, actos de carácter general como el presente, en principio, no requieren una notificación personal o especial. Según la regla general del Código Contencioso Administrativo (artículo 43), los actos administrativos de carácter general son obligatorios para los particulares una vez hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto. La norma del Código, como se aprecia, no es rígida. No establece una forma de publicación específica; la regla general es que el acto se publique en el medio de comunicación “que las autoridades destinen a ese objeto”.

...

Por regla general en el derecho procesal cuando el destinatario de un acto no es notificado debidamente, el acto no le es oponible. No obstante, en desarrollo del principio de instrumentalidad de las formas, si la finalidad que se buscaba con el cumplimiento de la notificación (la publicidad del acto) se cumplió, el haberla omitido o haberla hecho indebidamente no afecta la eficacia del acto. Así, cuando la conducta del destinatario demuestra de forma manifiesta que conoce el acto que no fue notificado debidamente y que no se le privó de ejercer su derecho de defensa, el acto le es oponible. Ello ocurre, por ejemplo, cuando el administrado ha interpuesto los recursos legales para cuestionar el acto.

...

La Corte no descarta la posibilidad de que existan casos concretos en los que la Resolución 76 de 1977, excepcionalmente, sea inoponible a algunos particulares. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que la Ley de manera imperativa y categórica, indica que “las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares. (artículo 107, inciso 2°, Ley 99 de 1993)”

Por otro lado, el Plan de Ordenamiento de Villavicencio reconoce como área de especial importancia ambiental la Reserva Forestal de Buena Vista incorporándola al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que no puede afirmarse que la existencia del área no fuera evidente.

De lo anterior se concluye que al haberse publicado la Resolución que declara el área de Reserva Forestal en el Diario Oficial número 25824 de 27 de abril de 1945, ésta es oponible.

- 3. Si las reservas nacionales forestales, como la de Buena Vista en Villavicencio, con cabida superior a 1.300 hectáreas, deben tener un “plan de manejo integral”, configurado con la participación comunitaria y democrática de sus propietarios con justo título privado, poseedores, tenedores, etc.***

Digo que la Reserva Forestal Nacional de Buena Vista, en toda su extensión está titulada por el gobierno nacional a particulares y, que sea permitido por el gobierno municipal de Villavicencio, y se hayan emplazado decena de barrios, conjuntos residenciales, cuarteles, hoteles, empresas privadas y oficiales, por que se carece de registro o inscripción, para su oponibilidad



Como se expresó en el punto anterior, para la oponibilidad de los actos administrativos de carácter general se debe haber cumplido con el requisito de publicidad consistente en la publicación en el Diario Oficial, Gaceta o cualquier otro medio de publicación y no depende de la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Ahora bien, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Cormacarena elaboraron en el año 2007 el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Buenavista, que contempla los usos y las determinantes de manejo de la misma.

Cabe resaltar que el proceso de elaboración del referido Plan de Manejo contó con la participación de los diferentes actores asentados en el área – Alcaldía de Villavicencio, Gobernación del Meta, Juntas de Acción Comunal, ONGs, Instituciones Educativas, Acueducto – por lo que se trató de un proceso participativo y socializado.

4. ***Si dentro de una reserva forestal nacional el “Plan de Manejo Integral”, expedido en debida forma, se convierte en norma, que al ser violentada permita la evaluación legal y técnica del eventual incumplimiento, para determinar las sanciones o actos administrativos cualificados.***

El Plan de Manejo Ambiental es la carta de navegación con que cuentan las administradoras de las reservas forestales para determinar los usos posibles de los recursos naturales renovables al interior del área protegida.

Considerando que el uso de la reserva forestal está condicionado al mantenimiento racional de los bosques, si por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

Teniendo en cuenta que son las Corporaciones Autónomas Regionales las competentes para autorizar el uso de los recursos naturales renovables, son éstas las que deben determinar o no en cada caso concreto el inicio del procedimiento sancionatorio.

Atentamente,

Fdo. ELSA JUDITH GARAVITO GÓMEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Fdo. XIOMARA SANCLEMENTE
Directora de Ecosistemas

MSSA
V/B CFC