



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN

(1 2 2)

07 NOV 2014

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

La Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, comisionada mediante Resolución N° 0422 del 29 de noviembre de 2012 expedida por la Dirección General de esta entidad, en ejercicio de la función que le ha sido conferida mediante la Ley 1333 de 2009, el Decreto 3572 de 2011, conforme a la distribución de funciones dispuesta en la Resolución No. 0476 del 28 de diciembre de 2012, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que funcionario competente del Parque Nacional Natural Tayrona mediante acta de **13 de noviembre de 2008** (fl. 4), impuso medida preventiva de suspensión de actividad al señor Roberto Carlos Castaño Machado identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954, por realizar la actividad descrita a continuación: *“En este sector del Parque (zona de recuperación natural) se encontró al Sr. Roberto Castaño en actividades de capacitación (clase ...) a un grupo de 4 personas sobre buceo, actividad no autorizada en este sector del Parque, su ingreso fue por vía marina y no se canceló ningún ingreso”*

Que la Dirección Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, profirió el Auto No. 137 de 5 de mayo de 2009 (fls. 9-11), mediante el cual se abrió investigación por la presunta violación a la normativa ambiental, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Mantener la medida preventiva de suspensión de actividad efectuada el día 13 de noviembre de 2008.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Abrir investigación contra el señor Roberto Carlos Castaño Machado identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954 de Bogotá, por posible violación a la normatividad ambiental, en especial la referente a la reglamentación de actividades en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre estas en el sector de Playa del Amor al interior del Parque Nacional Natural Tayrona, por las razones expuestas en la parte motiva del presente auto.*

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

ARTÍCULO TERCERO: *Tener como pruebas:*

1. *Acta de Medida Preventiva del 13 de noviembre de 2008.*
2. *Informe del 22 de abril de 2009.*

ARTÍCULO CUARTO: *Practicar las siguientes diligencias:*

1. *Ordenar al Administrador de Área del PNN Tayrona o a quien este delegue, emitir concepto técnico, que pueda determinar los posibles daños causados en el área.*
2. *Las demás que surjan de las anteriores y todas aquellas que coadyuven al esclarecimiento de los hechos materia de la presente investigación.*

(...)

ARTÍCULO SEXTO: *Tener como interesada a cualquier persona que así lo manifieste conforme a lo estipulado en los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993.*

(...)

ARTÍCULO OCTAVO.- *Contra el presente Auto no procede recurso alguno”.*

Que el citado acto administrativo fue notificado al señor ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO, en forma personal el veintiocho (28) de mayo de 2009 por funcionario del PNN Tayrona (fl. 15).

Que posteriormente, la Dirección Territorial Caribe, profirió el Auto No. 0300 de 3 de octubre de 2011 (fls. 22-23), el cual dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO: Formular al señor Roberto Carlos Castaño Machado identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954 de Santa Marta, el siguiente cargo, por las razones expuestas en la parte motiva del presente Auto:

1. *Ingresar al sector Playa del Amor del Parque Nacional Natural Tayrona sin obtener la respectiva autorización, contraviniendo el artículo 27 y el numeral 15 del artículo 31 del Decreto 622 de 1977.*
2. *Desarrollar actividades no permitidas en zona de recuperación natural (Capacitar a personas sobre el buceo) contraviniendo el numeral 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977 y el artículo 13 de la Resolución No. 0234 del 17 de diciembre de 2004.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Tener como pruebas:*

1. *Acta de medida preventiva impuesta el día 13 de noviembre de 2008.*
2. *Auto No. 137 del 5 de mayo de 2009.*
3. *Concepto técnico de fecha 14 de noviembre de 2008, allegado mediante oficio PNN-TAY-079 del 19 de marzo de 2010.*

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

ARTÍCULO TERCERO: Comisionar al Jefe del Parque Nacional Natural Tayrona, para que por su intermedio se adelante la notificación personal o en su defecto por edicto, el contenido del presente auto al señor ROBERTO CASTAÑO MACHADO, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: Informar al señor ROBERTO CASTAÑO MACHADO, que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos, directamente o por intermedio de su apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO QUINTO: Tener como interesada a cualquier persona que así lo manifieste conforme a lo estipulado en los artículos 69 y 70 de la ley 99 de 1993 y en el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO SEXTO: Contra el presente Auto no procede recurso alguno”.

Que el acto administrativo ibídem, fue notificado al señor Roberto Carlos Castaño Machado identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954, en forma personal el veintiocho (28) de octubre de 2011 por funcionario del PNN Tayrona (fl. 30).

Que a través de escrito con radicado No. 0387 de 15 de noviembre de 2011 (fls. 32-46), la señora Ana Milena Herrera Toro en calidad de apoderada del señor Roberto Carlos Castaño Machado presenta los descargos correspondientes y solicita que *“... con fundamento en el escrito de descargos y en las pruebas de los supuestos de hechos en los cuales se funda la defensa, se declare al señor Roberto Castaño Machado exonerado de toda de toda responsabilidad y como consecuencia ordene el archivo del expediente...”*

Que en consecuencia, la Dirección Territorial Caribe de esta Autoridad Ambiental profirió el Auto No. 123 del 11 de abril de 2012 (fls. 47-49), el cual establece:

ARTÍCULO PRIMERO: Abrir el proceso a pruebas, por el término de 30 días, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente auto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer **Personería jurídica** a la doctora **ANA MILENA HERRERA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 42.140.214 de la ciudad de Pereira, con Tarjeta Profesional No. 143.620 del C.S. de la J., como apoderada judicial del señor ROBERTO CASTAÑO, dentro del presente proceso Sancionatorio Administrativo Ambiental.

ARTÍCULO TERCERO: Decretar y ordenar la práctica de las siguientes pruebas:

1. Citar a rendir testimonios a los señores:

- **OMAR ALBERTO RODRÍGUEZ RENDÓN**, el cual puede ser localizado en la Calle 13 No. 2ª-20 Taganga – Santa Marta, para

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

que declare sobre los hechos ocurridos el 13 de Noviembre de 2008.

- **MARIBEL ESTHER CADENA CAMPO**, ubicada en la Calle 12 No. 1-40 Taganga – Santa Marta, para que declare especialmente sobre la labor ecológica y altruista del Sr. Roberto Cataño (sic).
 - **GABRIEL LORENZO VASQUEZ TEJEDA**, localizado en la Calle 14 No. 4-58 Taganga – Santa Marta, para que declare sobre los hechos ocurridos el 13 de Noviembre de 2008.
 - **NAFUR CHARUVI**, ubicado en la Calle 12 No. 1-40 Taganga – Santa Marta, para que declare sobre el proyecto de restauración y protección de los arrecifes coralinos y la participación del Sr. Roberto Castaño en dicho proyecto y su fundación.
2. Oficiar a la Concesión Tayrona Aviatur a fin de que envíe, la documentación en la cual conste la cantidad de ingresos al Parque Nacional Natural Tayrona, que han sido reportados por el Sr. Roberto Castaño, informando fechas y horas de los ingresos al lugar.

(...)

ARTÍCULO SEXTO- Contra lo dispuesto en el presente Auto no procede ningún recurso.”

Que el acto administrativo ibídem, fue notificado a la señora Ana Milena Herrera identificada con cédula de ciudadanía No. 42.140.214 de la ciudad de Pereira, con Tarjeta Profesional No. 143.620 del C.S. de la J., como apoderada judicial del señor Roberto Carlos Castaño Machado, en forma personal el 20 de abril de 2012, por Funcionario de la Dirección Territorial Caribe (fl. 52).

Que el 2 de mayo de 2012 (fls. 53-54), la señora Maribel Esther Cadena Campo identificada con cédula de ciudadanía No. 26.666.678, rindió declaración en cumplimiento de lo ordenado en el artículo tercero del Auto No. 123 de 2012.

Que el 2 de mayo de 2012 (fls. 55-56), el señor Gabriel Lorenzo Vásquez Tejeda identificado con cédula de ciudadanía No. 85.467.887, rindió declaración en cumplimiento de lo ordenado en el artículo tercero del Auto No. 123 de 2012.

Que el 2 de mayo de 2012 (fls. 57-58), el señor Nupar Charuvi identificado con cédula de extranjería No. 368.640, rindió declaración en cumplimiento de lo ordenado en el artículo tercero del Auto No. 123 de 2012.

Que el 2 de mayo de 2012 (fls. 59-60), el señor Omar Alberto Rodríguez Rendón identificado con cédula de ciudadanía No. 79.848.878, rindió declaración en cumplimiento de lo ordenado en el artículo tercero del Auto No. 123 de 2012.

Que posteriormente mediante la Resolución No. 94 del 23 de septiembre de 2013 (fls. 71-76), la Dirección Territorial Caribe resolvió en primera instancia el presente trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, en los siguientes términos:

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar responsable al señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954 de Suba-Cundinamarca (sic), por el cargo formulado mediante Auto No. 0300 del 03 de octubre de 2011, consistente en Ingresar al sector Playa del Amor del Parque Nacional Natural Tayrona sin obtener la respectiva autorización.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer trabajo comunitario consistente en el acompañamiento al recorrido de monitoreo a especies migratorias (tortugas marinas) en el sector de cañaveral y Castillete y charlas de sensibilización sobre la importancia de conservación de hábitats (sic) naturales para el arribe de especies migratorias, dirigida a visitantes en el sector de Zaino, actividades que se realizarán conforme a los lineamientos señalados por el Jefe del Área Protegida.

PARÁGRAFO: El monitoreo y las charlas se realizarán en coordinación con la administración del Parque Nacional Natural Tayrona, por el término de diez (10) y cinco (5) días respectivamente, contados a partir de la ejecutoria de la presente Resolución.

PARÁGRAFO 1: Una vez culminada la labor se expedirá por parte de la Jefe del Parque Nacional Natural Tayrona una certificación de la labor desarrollada, a fin de verificar el cumplimiento de la Resolución Sanción.

PARÁGRAFO 2: Designar a la Jefe del Parque Nacional Natural Tayrona para la ejecución de la sanción correspondiente.

ARTÍCULO TERCERO: Advertir al señor Roberto Castaño, que en desarrollo de cualquier actividad dentro de un Área Protegida, debe contar con el permiso o autorización y demás requisitos exigidos por la normatividad ambiental vigente.

ARTÍCULO CUARTO: Exonerar de responsabilidad al señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954 de Suba-Cundinamarca, por el cargo formulado mediante Auto No. 0300 del 03 de octubre de 2011, consistente en Desarrollar actividades no permitidas en zona de recuperación natural (Capacitar a personas sobre el buceo).

ARTÍCULO QUINTO: Adelantar la notificación personal del contenido de la presente resolución al señor Roberto Carlos Castaño, a través de su apoderada judicial Doctora Ana Milena Herrera Toro.

ARTÍCULO SEXTO: Ordenar la publicación de la presente Resolución en la Gaceta Oficial Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SEPTIMO: Una vez quede en firme la presente Resolución, se incluirá en el Registro Único de Infractores Ambientales al señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954 de Suba-Cundinamarca.

ARTÍCULO OCTAVO: Contra la presente Resolución procederá el recurso de reposición ante el funcionario de conocimiento y el de apelación,

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

directamente o como subsidiario del de reposición, ante la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales, que deberá interponerse por escrito dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación, con el lleno de los requisitos señalados en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”.

Que el referido acto administrativo fue notificado el 3 de octubre de 2013 en forma personal a la señora Ana Milena Herrera Toro identificada con cédula de ciudadanía No. 42.140.214 y con Tarjeta Profesional No. 143.620 del C.S. de la j., en calidad de apoderada del señor Roberto Carlos Castaño Machado (fl. 78).

Que mediante escrito con radicado No. 03111 de 10 de octubre de 2013, la señora Ana Milena Herrera Toro identificada con cédula de ciudadanía No. 42.140.214 y con Tarjeta Profesional No. 143.620 del C.S. de la j., en calidad de apoderada del señor Roberto Carlos Castaño Machado, interpuso ante la Dirección Territorial Caribe recurso de Reposición y en subsidio de Apelación en contra de la Resolución No. 94 del 23 de septiembre de 2013, tal y como se evidencia en folios 79 a 102.

Que la Dirección Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales, mediante Auto No. 203 del 25 de febrero de 2014 (fls. 103-105), al resolver el recurso de reposición interpuesto, dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Revocar el artículo séptimo de la Resolución No. 94 del 23 de septiembre de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Confirmar los demás artículos de la Resolución No. 94 del 23 de septiembre de 2013, “Por la cual se decide de fondo un proceso de carácter administrativo ambiental y se impone una sanción al señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO**”.*

ARTÍCULO TERCERO: *Conceder el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del señor Roberto Castaño, en contra de la **Resolución No. 94 del 23 de septiembre de 2013**.*

PARÁGRAFO: *Para tal efecto, una vez surtida la notificación del actual acto administrativo, se remitirá el expediente a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*

ARTÍCULO CUARTO: *Notificar el presente auto al señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO**, por medio de su apoderada.*

ARTÍCULO QUINTO: *Contra la presente Resolución no procede recurso alguno”.*

Que el Auto No. 203 de 25 de febrero de 2014, fue notificado el 18 de marzo de 2014 en forma personal al señor Roberto Carlos Castaño Machado identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954 (fl. 107).

Que así las cosas, el expediente contentivo de las diligencias adelantadas en contra del señor Roberto Carlos Castaño Machado, fue remitido por la

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Dirección Territorial Caribe mediante el Memorando No. 20146530002503 del 1 de septiembre de 2014 a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas para resolver el Recurso de Apelación (fl. 108).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que los hechos que originaron la medida preventiva fueron conocidos por los funcionarios del Parque Nacional Natural Tayrona el día **13 de noviembre de 2008**, según consta en el Acta de Medida Preventiva suscrita ese mismo día (fl. 4).

Que este Despacho considera necesario revisar si las actividades relacionadas con el ingreso sin autorización al área protegida --imputada al señor Roberto Carlos Castaño Machado--, tienen la condición de ser “conducta de ejecución instantánea”, o por el contrario, constituyen “conductas de tracto sucesivo”, a efectos de evaluar la ocurrencia de una eventual caducidad la facultad sancionatoria.

Que en aras de apoyar la revisión anunciada en el considerando precedente, se hace necesario invocar algunas reglas y criterios establecidos por la Doctrina y la Jurisprudencia, como veremos a continuación:

“Tipos de conducta instantánea: Son aquellos en los que la realización del comportamiento descrito se agota en un solo momento, esta categoría puede comprender tipos de mera conducta (...) Tipos de conducta permanente: Son aquellos en los que el comportamiento del agente se prolonga en el tiempo de tal manera que su proceso consumativo perdura mientras no se ponga fin a la conducta (...)”¹

Que en este mismo sentido, el Consejo de Estado ha precisado:

“(...) la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato y (2) daño continuado o de tracto sucesivo: por el primero se entiende entonces aquel que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo y que si bien produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal existe únicamente en el momento que se produce (...) en lo que respecta al (2) daño continuado o de tracto sucesivo se entiende aquel que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se insiste en que la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o de los perjuicios causados, sino del daño como tal (...)”².

Que vistas las características de los hechos descritos en el acta de medida preventiva impuesta el **13 de noviembre de 2008**, es evidente que éstos corresponden a los que la Jurisprudencia y la Doctrina ha calificado como “conductas de ejecución instantánea”.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Bogotá, D. C., Veinticinco (25) de Agosto de dos mil once (2011). Radicación Número: 19001-23-31-000-1997-08009-01(20316).

² Ibidem.

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Que en tal sentido, y en armonía con lo expuesto, resulta necesario que este Despacho aborde el análisis de las precitadas conductas, a la luz de la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria consagrada en la legislación colombiana.

Que el régimen sancionatorio ambiental vigente está consagrado en la Ley 1333 de 2009 en el cual se advierte, mediante el artículo 10°, un término de caducidad de la facultad sancionatoria de 20 años, contado a partir de la ocurrencia del hecho u omisión generadora de la infracción, es de resaltar que esta figura empezó a regir para hechos ocurridos a partir de la publicación de la referida ley en el Diario Oficial, es decir, el 21 de julio de 2009.

Que los hechos que motivaron la imposición de la medida preventiva y la apertura de la investigación administrativa contra del señor **Roberto Carlos Castaño Machado**, ocurrieron con anterioridad a la expedición de la norma en mención; razón por la cual es imprescindible referirse al régimen de transición contemplado en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, en virtud del cual, los procesos sancionatorios ambientales en cuyo marco se hayan formulado cargos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma, continúan con el procedimiento consagrado en el Decreto 1594 de 1984.

Que en materia de caducidad se debe tener en cuenta que en uno u otro régimen (Decreto 01 de 1984 o Ley 1333 de 2009), ésta se contabiliza en conductas de ejecución instantánea desde su ocurrencia.

Que por lo tanto, en el presente caso como el ingreso sin autorización al Parque Nacional Natural Tayrona se registró el 13 de noviembre de 2008, y siendo este un hecho de ejecución instantánea, el término de caducidad aplicable es el previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984-.

Que en efecto, frente al vacío normativo en materia de caducidad aplicable al procedimiento sancionatorio ambiental establecido en el Decreto 1594 de 1984 y con fundamento en pronunciamientos del Honorable Consejo de Estado, las autoridades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, deben acudir a las previsiones del artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984 -Código Contencioso Administrativo-, aplicando el siguiente mandato *“Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlo”*.

Que no obstante la consideración precedente, es preciso escudriñar el carácter particular de la caducidad, en tanto su estirpe procesal la hace trascender del ámbito del procedimiento sancionatorio.

Que en efecto, la caducidad tiene un carácter procesal, el cual va más allá de lo meramente procedimental, tal como lo advierte el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, por el cual se modifica el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, que señala:

“El art. 40 de la ley 153 de 1887 quedará así:

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Art. 624: *"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, **los términos que hubieren comenzado a correr**, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, **se regirán por las leyes vigentes** cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones." (Subraya y negrita fuera del texto original).

Que como se ha advertido, y al amparo del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, los términos que hubieren empezado a correr, en vigencia del Decreto 1594 de 1984, se regirán por las leyes vigentes al momento de iniciar las diligencias.

Que por las anteriores razones, es imperativo aceptar que la transición de procedimientos, consagrada en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, no es aplicable a la figura procesal de la Caducidad.

Que el aparente conflicto evidenciado entre la aplicación del término de caducidad de 20 años, consagrado por la Ley 1333 de 2009, y el término de caducidad que se invocaba al amparo de lo señalado por el artículo 38 del Decreto-Ley 01 de 1984, debe resolverse consultando lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, en la medida en que esa norma establece las reglas generales de interpretación para la solución de aquellos conflictos de interpretación, surgidos como consecuencia de la aplicación de la ley en el tiempo.

Que por estas razones, cuando se trate de hechos de ejecución instantánea ocurridos antes del 21 de julio de 2009, o de tracto sucesivo cuyo último acto haya tenido ocurrencia antes del 21 de julio de 2009 y de aquellos procesos sancionatorios iniciados por tales hechos pero que no contaban con formulación de cargos al 21 de julio de 2009, se les aplica el procedimiento de la Ley 1333 de 2009, pero bajo la comprensión de ser éste una secuencia sucesiva de las etapas procesales de Ley para la decisión de un caso concreto.

Que en el presente caso, es necesario indicar que del texto del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984 y sus modificaciones) se infiere que la Administración disponía de un término de tres (3) años -contados a partir de la fecha de ocurrencia de los hechos- para expedir el acto administrativo que debía resolver de fondo el proceso sancionatorio en comento y notificarlo; y de esta manera, teniendo en cuenta que en el presente trámite la Autoridad Ambiental tuvo conocimiento de los hechos de ejecución instantánea el día **13 de noviembre de 2008**, ha operado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, toda vez que esta Entidad disponía hasta el **13 de noviembre de 2011** para resolver de fondo el proceso sancionatorio en comento y notificarlo a los implicados.

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Que así, conforme se deriva del material fáctico del caso y de la documentación obrante en el expediente No. 007-09 esta Entidad efectivamente resolvió de fondo el presente proceso sancionatorio mediante la **Resolución No. 94 del 23 de septiembre de 2013**, esto es, más allá del término de los tres (3) años establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984 y sus modificaciones), aplicable al presente caso en concordancia con el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012.

Que en este sentido es preciso resaltar que mediante concepto de fecha 14 de agosto de 2013, proferido por la Oficina Asesora Jurídica de esta Entidad, se ratificó que **“...la caducidad de la acción dentro de los procesos sancionatorios no sólo en materia ambiental sino en materia administrativa en general, empieza a contarse desde el momento en el cual ocurrieron los hechos, tratándose de acciones u omisiones instantáneas (...) una vez cumplido el término de caducidad previsto por la norma vigente al momento en el cual ocurrieron los hechos u omisiones, se configura la pérdida de competencia para la administración para seguir adelante con el respectivo proceso sancionatorio dando lugar al archivo del mismo.”**

Que de lo anterior este Despacho concluye que la disposición contenida en el multicitado artículo 38 limita la competencia de la administración tanto para adelantar o continuar la investigación, como para pronunciarse de fondo sobre la misma y tomar una decisión. Se ha sostenido que en la norma aludida se estableció la figura de la caducidad de la acción sancionatoria administrativa y ***“en consecuencia, la administración perderá su competencia para pronunciarse, así como para proseguir la investigación, al momento de agotarse el término de la caducidad. Así, cualquier acto administrativo expedido una vez transcurrido el término de la caducidad, será un acto emitido sin competencia (...).”***³ (negrilla fuera del texto original)

Que así, en este punto es preciso acudir a la Sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado, en el marco del proceso radicado con el No. 25000-23-24-000-2004-00986-01, con ponencia del Magistrado Marco Antonio Vellila, en tanto ella cumple un efecto de unificación de posturas sobre el tema de la caducidad administrativa:

*“Bajo este hilo conductor, y en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales **se considera que la tesis de recibo y que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario.** Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria. En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración.*

³ OSSA ARBELAEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía. Primera Edición. Editorial Legis, pág. 598.

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada "vía gubernativa" queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.

La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada.

Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se "impone" la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.

*En este orden de ideas, en el sub examine es evidente que el fallo suplicado interpretó de forma errónea el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 con las modificaciones que le introdujo el artículo 6 de la ley 13 de 1984, porque le otorgó un equivocado entendimiento al considerar el alcance del término de prescripción de la acción administrativa disciplinaria hasta comprendida la notificación del acto administrativo que resuelve el último recurso de la vía gubernativa. Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años **contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad pública expedir y notificar el acto administrativo principal,** es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria.*

(...)

(...). En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual entratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa⁴ (la negrilla y subrayas son ajenas al texto).

Que considerando lo expuesto por la citada Corporación, en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria administrativa, teniendo en cuenta que las actuaciones realizadas por el señor Roberto Carlos Castaño Machado identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954, relacionadas con el ingreso sin autorización al Parque Nacional Natural Tayrona, son hechos de ejecución instantánea que tuvieron ocurrencia el **13 de noviembre de 2008** y la investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental se decidió el **23 de septiembre de 2013**, es decir, por fuera del término de los tres (3) años -contados a partir de la ocurrencia de la infracción administrativa ambiental-.

Que siendo la caducidad una institución de orden público, a través de la cual el legislador estableció un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionatoria de la Administración, este Despacho debe declararla de oficio, por cuanto continuar con este proceso conduciría a la expedición de un acto viciado de nulidad, por carencia de competencia por temporalidad de esta Autoridad Ambiental.

Que como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se procederá a revocar la Resolución No. 94 de 23 de septiembre de 2013 y el Auto No. 203 de 25 de febrero de 2014.

III. COMPETENCIA

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Ley 3572 del 27 de Septiembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial de 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.

Que de acuerdo con el numeral 13 del artículo 2 del Decreto Ley 3572 del 27 de Septiembre de 2011, en concordancia con el numeral 12 del artículo 13 del Decreto Reglamentario 622 de 1977, a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia le corresponde ejercer las funciones policivas y sancionatorias en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Que el numeral 10º del artículo 13 del Decreto Ley 3572 de 2011, establece como función de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.

Que la Resolución No. 476 del 28 de diciembre de 2012, distribuyó las funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia, estableciendo en su artículo 7º que a la Subdirección de Gestión y

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia 25000-23-24-000-2004-00986-01. Magistrado Ponente: Marco Antonio Vellila. Bogotá D.C., 9 de junio de 2011.

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

Manejo de Áreas Protegidas le corresponde conocer en segunda instancia de los procesos sancionatorios adelantados por las Direcciones Territoriales.

Que con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Revocar Resolución No. 94 de 23 de septiembre de 2013 y el Auto No. 203 de 25 de febrero de 2014, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: En consecuencia de la declaración anterior, dejar sin efecto la Sanción de trabajo comunitario impuesta en el artículo segundo de la Resolución No. 94 de 23 de septiembre de 2013.

ARTÍCULO TERCERO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria que tiene Parques Nacionales Naturales en el proceso sancionatorio No. 007-09 adelantado contra del señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: Advertir al señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954, que no puede hacer uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables sin que previamente se solicite y se obtenga de la Autoridad Ambiental competente el respectivo permiso, concesión, autorización, o Licencia Ambiental. El incumplimiento de lo anterior, acarreará las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO QUINTO: Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor **ROBERTO CARLOS CASTAÑO MACHADO** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.470.954, a través de su representante legal o quien haga sus veces, en los términos de los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984 y sus modificaciones), a la luz de lo establecido en el régimen de transición señalado en el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO SEXTO: Comisionar a la Dirección Territorial Caribe, para adelantar la notificación del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Una vez notificado y ejecutoriado el presente acto administrativo, remítase el expediente No. 007-09, a la Dirección Territorial Caribe.

ARTÍCULO OCTAVO: Remitir copia de la presente Resolución al Grupo de Control Interno Disciplinario, para lo de su competencia.

ARTÍCULO NOVENO: Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

“POR MEDIO DE LA CUAL DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

ARTÍCULO DÉCIMO: Ejecutoriada la presente resolución, procédase al archivo del expediente No. 007-09.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este acto administrativo, con el lleno de los requisitos señalados en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984 y sus modificaciones), a la luz de lo establecido en el régimen de transición señalado en el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO

**SUBDIRECTORA DE GESTIÓN Y MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.**

Expediente: 007-09 - DTCA

Elaboró: Carla Johanna Zamora - Abogada SGM GTEA.

Revisó: Tania Torres - Asesora SGM GTEA.

VoBo: Guillermo Alberto Santos - Coordinador SGM GTEA 