



**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

**RESOLUCIÓN**

( 023 U 22 )

23 ABR 2013

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN EL MARCO DE TRÁMITE ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE CARÁCTER SANCIONATORIO”**

La Subdirectora de Gestión y Manejo Áreas Protegidas de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, en ejercicio de las funciones que le han sido conferidas mediante la Ley 1333 de 2009, el Decreto Ley 3572 de 2011, y en especial las contenidas mediante la Resolución 0476 del 28 de diciembre de 2012 expedida por la Dirección General, y

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

Que mediante Auto 036 del 23 de marzo de 2007, la Directora Territorial Caribe, abrió investigación contra el señor Víctor Barbosa Velásquez, por presunta violación a la normativa ambiental, con fundamento en el acta de medida preventiva levantada el día 9 de febrero de 2006.

Que en el acta de medida preventiva referida en el considerando anterior, suscrita por el señor Camilo Gómez Rangel, se consignó lo siguiente:

*“construcción de un piso en cemento de 14 mts x 10 mts.). Pared en ladrillo de cemento de 18.4 mts de largo x 2.10 de alto. Pared en ladrillo de cemento de 8.4 mts de largo x 0.90 de alto. Mesón con lavaplatos de 5.0 mts de largo x 070 de ancho. Cuarto sin techo para baño con instalaciones para 2 servicios 2.8 mts x 1.3 mts. 1 Estufa industrial de dos 829 puestos. 1 Estufa industrial de 1 puesto. 3 mesas plásticas y 11 sillas plásticas (11). 2 Pacas de papel higiénico, 10 cartones de huevos, 2 bultos de papa, 1 paca de cebolla, 1 pimpina de aceite, 48 botellas de agua, 36 latas de gaseosa, 80 piasas (sic) de loza, 8 calderos, 2 ollas, 6 poncheras metálicas”.*

Que la Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por medio de la Resolución No. 0223 del 27 de septiembre de 2007, resolvió mantener la medida preventiva de suspensión de actividades de construcción, impuesta por medio del acta del 9 de febrero de 2006, y ordenó abrir investigación contra los señores Robinson Méndez Mendoza y Víctor Barbosa Velásquez por violación a la normativa ambiental.

Que mediante el mismo acto administrativo, la Directora General ordenó al jefe del Programa Parque Nacional Natural Tayrona practicar una inspección judicial, -y la elaboración del correspondiente concepto técnico-, al predio ubicado en el sector El Zaíno, con el fin de establecer el impacto ambiental y los daños causados por las obras y actividades desarrolladas en dicho predio.

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN EL MARCO DE TRÁMITE ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE CARÁCTER SANCIONATORIO"**

Que el acto administrativo referido en el considerando anterior, fue notificado de forma personal al señor Víctor Manuel Barbosa Velásquez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.555.836 de Santa Marta, según consta en el acta de notificación del 13 de noviembre de 2007, folio 15 del expediente, y por medio de edicto, fijado el 16 de noviembre de 2007 y desfijado el 28 de noviembre de 2007, al señor Robinson Méndez Mendoza.

Que la Directora Territorial Caribe, Luz Elvira Angarita Jiménez, solicitó (folio 18) la acumulación de sendos procesos abiertos contra el señor Víctor Barbosa, en la Sede Central y en la Territorial Caribe.

Que en atención a la anterior solicitud, el Coordinador del Grupo Jurídico de esa Entidad precisó lo siguiente:

*"Teniendo en cuenta que la Resolución No. 223 del 27 de septiembre de 2007 se encuentra notificada, desde el nivel central se continuará con la investigación adelantada contra Robinson Méndez y Víctor Barbosa, sin embargo, desde la Dirección Territorial Caribe deberá darse el trámite correspondiente respecto de la investigación iniciada con el Auto No. 036 de 2007.*

*Para el efecto la Dirección Territorial Caribe deberá desglosarse (sic) los documentos y CD's obrantes en el expediente y remitirse con destino al expediente 011-07 Sancionatorio".*

Que la diligencia de inspección judicial ordenada a través de la Resolución No. 0223 del 27 de septiembre de 2007, fue practicada el 30 de noviembre de 2007, y como resultado de la misma, el señor José Castro Ramírez elaboró el correspondiente Concepto Técnico (folios 22 a 23), en el cual se consignó lo siguiente:

*"(...), el área intervenida por construcción no autorizada, corresponde a ecosistema de bosque húmedo tropical, intervenido por cultivo de frutales tales como; mango, aguacate, mamón, plátano, banano, ornamentales como croto, bazar de la india etc (sic)*

*El tipo de impacto que se está generando además de reemplazar la cobertura natural, es el paisajístico ya que esta construcción se puede observar fácilmente desde la carretera de ingreso al Parque Nacional Natural Tayrona".*

Que la última actuación registrada en el expediente 011-07, es el oficio radicado con el número 00106-616-012465 del 28 de diciembre de 2012, suscrito por el Coordinador del Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, dirigido al Jefe del Área Protegida del Parque Nacional Natural Tayrona, mediante el cual se solicitó el registro fotográfico de la diligencia que dio origen a la imposición de la medida preventiva, el acta de inspección judicial que precedió a la elaboración del concepto técnico emitido el 30 de noviembre de 2007 y la aclaración a dicho concepto técnico.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Que los hechos que originaron la medida preventiva fueron conocidos por los funcionarios del Parque Nacional Natural Tayrona, el día 9 de febrero de 2006, según consta en el Acta de Medida Preventiva suscrita ese mismo día (folio 3).

Que es menester revisar si las actividades relacionadas con la construcción de un "piso en cemento, el levantamiento de una pared en ladrillo de cemento y la construcción de cuarto para baño", tienen la condición de "conducta de ejecución inmediata", o por el contrario, constituyen "conductas de tracto sucesivo", a efectos de evaluar la ocurrencia de una eventual caducidad la facultad sancionatoria.

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN EL MARCO DE TRÁMITE ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE CARÁCTER SANCIONATORIO"**

Que en aras de apoyar la revisión anunciada en el considerando precedente, se hace necesario invocar algunas reglas y criterios establecidos en 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 (...)"*<sup>1</sup>

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 (...)"*<sup>2</sup>.

Que vistas las características de los hechos descritos en el acta de medida preventiva levantada el 9 de febrero de 2006, es evidente que éstos corresponden a los que la Jurisprudencia y la Doctrina ha calificado como "conductas de ejecución instantánea".

Que en tal sentido, y en armonía con lo expuesto, es preciso 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.

Que los hechos que motivaron la medida preventiva y la apertura de la investigación contra los señores Robinson Méndez Mendoza y Víctor Barbosa Velásquez, ocurrieron con anterioridad a la expedición de la norma en mención; razón por la cual es necesario 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 como ya se indicó, el presente trámite sancionatorio se inició e impulsó bajo el imperio del Decreto 1594 de 1984, cuyos artículos 197 y siguientes contienen las normas aplicables al procedimiento sancionatorio hasta la expedición de la Ley 1333 de 2009; sin embargo, es importante establecer que en ninguno de los artículos de esa norma se aludía la figura de la caducidad administrativa sancionatoria.

Que frente al vacío normativo en materia de caducidad aplicable al proceso sancionatorio ambiental y con fundamento en pronunciamientos del Honorable Consejo de Estado, las

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Ibidem.

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN EL MARCO DE TRÁMITE ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE CARÁCTER SANCIONATORIO"**

autoridades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, acudieron a las previsiones del artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo, es decir, aplicaban 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 hacen trascender el ámbito del mero 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:*

**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."*

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 en que ocurrieron los hechos- para expedir el acto administrativo que debía resolver el proceso sancionatorio en comento, y de esta manera, teniendo en cuenta que en el presente trámite la Autoridad Ambiental tuvo conocimiento de los hechos el día 9

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN EL MARCO DE TRÁMITE ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE CARÁCTER SANCIONATORIO"**

de febrero de 2006, ha operado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, toda vez que esta Entidad disponía hasta el 9 de febrero de 2009 para resolver de fondo el proceso sancionatorio en comento.

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 temporal de esta Autoridad Ambiental.

### III. COMPETENCIA

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 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 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 10 del artículo 13 del Decreto 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. 0476 del 28 de diciembre de 2012, distribuyó las funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia, estableciendo en su artículo 8º que a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas le corresponde la ejecución de los actos administrativos en firme que ponen fin a un proceso sancionatorio, salvo las actuaciones que se deban adelantar para el cobro de la sanción de multa, que son de competencia de la Oficina Asesora Jurídica de acuerdo a lo previsto en el numeral 5 del artículo 10 del Decreto Ley 3572 de 2011.

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

### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Levantar la medida preventiva de suspensión de las actividades de construcción, impuesta por medio del acta del 9 de febrero de 2006, ratificada mediante la Resolución No. 0223 del 27 de septiembre de 2007 expedida por la Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. El levantamiento de la medida no exime a los señores Robinson Méndez Mendoza y Víctor Barbosa Velásquez del cumplimiento de la normativa ambiental.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria que tiene la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales en el proceso sancionatorio adelantado contra los señores Robinson Méndez Mendoza y Víctor Barbosa Velásquez, iniciado mediante Resolución No. 0223 del 27 de septiembre de 2007, por la presunta violación de lo dispuesto en las normas sobre protección ambiental, en especial las referentes a la reglamentación de actividades en el Parque Nacional Natural Tayrona.

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN EL MARCO DE TRÁMITE ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE CARÁCTER SANCIONATORIO"**

**ARTÍCULO TERCERO:** Advertir a los señores Robinson Méndez Mendoza y Víctor Barbosa Velásquez, que no podrán usar o aprovechar 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 CUARTO:** Notificar el contenido del presente acto administrativo a los señores Robinson Méndez Mendoza y Víctor Barbosa Velásquez, o a sus apoderados debidamente constituidos, 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 QUINTO:** Comisionar al Jefe del Parque Nacional Natural Tayrona, para adelantar la notificación del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEXTO:** Remitir copia de la presente Resolución al Grupo de Control Interno Disciplinario, para lo de sus competencias.

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

**ARTÍCULO OCTAVO:** Ejecutoriada la presente resolución, procédase al archivo del expediente No. 011-07.

**ARTÍCULO NOVENO:** 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).

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE**



**EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**  
**SUBDIRECTORA DE GESTIÓN Y MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS**  
**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.**

Expediente: T-011-07.

Elaboró: Manuel Santiago Burgos – Erika Johanna Serrano Rojas Abogada SGM GTEA. 

Revisó: Manuel Santiago Burgos - Asesor SGM GTEA.

VoBo: Jorge Lotero – Coordinador SGM GTEA. 