



AVISO

- **RESOLUCIÓN POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES.**
- **PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL SCSA-ISA-013-03-09**
- **INVESTIGADO: JOSÉ RAMIRO BANGUERA BLANDÓN** identificado con cédula de ciudadanía N° 10.128.319 de Pereira, Risaralda.
- **DIRECCIÓN: Barrio Bosques de Pinares Mz 10 casa 111.**

EL JEFE DE LA OFICINA ASESORA DE PROCESOS AMBIENTALES SANCIONATORIOS Y DISCIPLINARIOS

HACE SABER

Armenia (Quindío) trece (13) de Julio de dos mil dieciséis (2016).

Que dentro del proceso SCSA-ISA-013-03-09, se profirió **RESOLUCIÓN POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES**, en contra de **JOSÉ RAMIRO BANGUERA BLANDÓN**, identificado con cédula de ciudadanía número 10.128.319 de Pereira, Risaralda, se le envió citación para que se notificara personalmente de la **RESOLUCIÓN DE CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**, mediante oficio No. 0011295 enviado el 27 de noviembre de 2015, por medio de correo certificado de la empresa de mensajería CERTIPOSTAL S.A.S, con número de guía 5720700940 la cual se registra como recibida el 27 de noviembre de 2015, como se evidencia del correspondiente expediente en un folio útil, citación a la cual no compareció, por lo que se procede a realizar la **NOTIFICACIÓN POR AVISO**, del acto administrativo contra el que proceden recurso de reposición como lo establece el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.

Que lo anterior se hace en aplicación del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 que establece:

"Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se

Calle 19 Norte No. 19 - 55 B • Tel: (57) (6) 7440600 • NE.: 890000447-8 • Sitio Web: <http://www.crq.gov.co>
• E-mail: crq@crq.gov.co • ARMENIA - QUINDIO.



remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes debe interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación."

Al presente aviso se anexa copia íntegra del acto administrativo a notificar.

Se advierte al señor **JOSÉ RAMIRO BANGUERA BLANDÓN**, identificado con cédula de ciudadanía número 10.128.319 de Pereira, Risaralda que la notificación se considerará surtida al día siguiente de recibido del aviso.



JAMES CASTANO HERRERA
Jefe Oficina Asesora de Procesos
Ambientales Sancionatorios y Disciplinarios.

Elaboro: César A.L.

RESOLUCION No. 2659 DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2015

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

El jefe de la Oficina Asesora de Procesos Ambientales Sancionatorios y Disciplinarios de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por la Resolución 983 del 21 de octubre de 2013 y,

ANTECEDENTES:

Que mediante Informe de Reporte de Infracción Forestal del 04 de marzo de 2009, elaborado por funcionario de la Subdirección de Control y Seguimiento Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, luego de visita realizada al predio miscelánea la Antioqueña del Municipio de Armenia, menciona como infracción recibir y comercializar madera con salvoconducto vencido.

Que mediante Informe de Comisión del 04 de marzo de 2009, elaborado por funcionario de la Subdirección de Control y Seguimiento Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, luego de visita realizada al predio miscelánea la Antioqueña del Municipio de Armenia, menciona "En visita al depósito se encontró un camión con placas SNG86 descargando 130 bloque de cedro con un salvoconducto vencido...".

Que obra en el expediente Acta de Incautación de la policía nacional de fecha 04 de marzo de 2009, correspondiente a 130 bloques de cedro que se encontraban en poder del señor José Ramiro Banguera Blandón y cuyo motivo de incautación fue recibir madera teniendo el salvoconducto vencido.

Que el día 11 de Marzo de 2009, se profirió **AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN SANCIONATORIA AMBIENTAL** con radicado **SCSA-ISA-013-03-09**, por parte de la Subdirección de Control y Seguimiento Ambiental (dependencia competente para la época), contra el Señor **JOSE RAMIRO BANGUERA BLANDON**, por infracción ambiental consistente en Comercialización y Transporte de Madera con Salvoconducto vencido.

Que el día 12 de marzo de 2009 se realizó un acuerdo de pago entre la CRQ y el investigado.

CONGESTIÓN DE TRÁMITES Y PROCESOS DE LA -CRQ-

En este sentido, es pertinente señalar que al año 2012 se presentaba una línea base que establecía la existencia de 3148 trámites pendientes correspondientes a los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, los cuales corresponden a licencias, permisos y procesos ambientales sancionatorios a cargo de la Subdirección de Control y Seguimiento Ambiental hoy de Regulación y Control Ambiental.

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

R. Diana Rodríguez

De acuerdo al diagnóstico establecido, las posibles causas de la citada congestión son:

- *Alta demanda de servicio de análisis de solicitud de permisos de vertimientos.*
- *Escasa capacidad técnica, administrativa y operativa para atender la demanda creciente de solicitud de permisos de vertimiento.*
- *Deficiente planificación y seguimiento en la ejecución del trámite. Entre otras razones, debido al alto volumen de expedientes y la multiplicidad de funciones y tareas asignadas al líder de la meta."*

Con la situación operativa y administrativa antes encontrada se diseñaron alternativas para la normalización de la entidad en cuanto a sus trámites y sus procesos ambientales sancionatorios, puesto que al estar todos en cabeza de la Subdirección de Seguimiento y Control Ambiental, hoy de Regulación y Control Ambiental, tanto los trámites como los procesos ambientales sancionatorios presentaban idénticas deficiencias.

Es así como se lleva a cabo un proceso de reestructuración administrativa que permite la creación de la Oficina Asesora de Procesos Ambientales Sancionatorios y Disciplinarios, creada mediante El Consejo Directivo de la Entidad, a través del Acuerdo No. 007 del 20 de Agosto de 2013, con lo cual se suple esa deficiente capacidad administrativa y operativa para atender el transcurrir de los procesos.

En ese sentido, antes de la reestructuración encontrábamos que la función sancionatoria se encontraba en cabeza del Subdirector quién tenía, como ya se señaló, más de tres mil trámites pendientes.

Con posterioridad a la reestructuración se puede señalar que existe un jefe de oficina, dos profesionales especializados y un auxiliar administrativo que se encuentran a cargo del desarrollo de los procesos ambientales sancionatorios y disciplinarios.

Ahora bien, también se estableció un Plan de Descongestión al mes de Agosto de 2012, con el cual se propendió por la normalización de los trámites y procesos que presentaban grandes atrasos.

Este plan de descongestión comprendía actividades a corto plazo así:

1. El inventario de los procesos.
2. La implementación de una base de datos.
3. El análisis de los expedientes.
4. La depuración de expedientes.
5. La priorización de expedientes teniendo en cuenta los grandes contaminantes.

Igualmente de las actividades emprendidas a corto plazo se pudo establecer un diagnóstico previo de los procesos, permitiendo a la fecha tener claridad sobre el estado actual de cada uno de los procesos y cuáles deben ser las decisiones que se deben proferir teniendo en cuenta su antigüedad, la normativa aplicable y el caso en particular; situaciones que sin el diagnóstico preliminar no sería posible realizar.

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co - www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

Es así como se evidencia que las causas del paso del tiempo sin que se definiera de fondo el presente asunto y la operancia del fenómeno jurídico de la caducidad, tienen arraigo en una disfuncionalidad de la Corporación por la congestión que sufrían los trámites y procesos en cabeza de la Subdirección de Seguimiento y Control Ambiental, hoy Subdirección de Regulación y Control Ambiental.

CONSIDERACIONES:

- Antes de entrar a analizar de fondo el presente asunto, es preciso establecer si se cumplen a cabalidad todos y cada uno de los presupuestos procesales como son:
Competencia: Radica en la Oficina Asesora de Procesos Ambientales Sancionatorios y Disciplinarios, de acuerdo con la Resolución 983 del 21 de octubre de 2013.

Capacidad para hacer parte: La tiene la parte investigada dentro del proceso por su capacidad de persona natural, tal como lo establece el artículo 53 del Código General del Proceso.

Capacidad procesal: Igualmente la posee el presunto infractor por ser mayor de edad, con capacidad plena para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Investigación en forma: Le dio origen a la presente investigación el Informe de Reporte de Infracción Forestal del 24 de febrero de 2009.

- Responsabilidad que se alega: Es la que se deriva por Corte Ilegal de Guadua en Zona de Protección.

FUNDAMENTOS LEGALES:

Una vez expuestos los antecedentes, con miras a producir una decisión en derecho, respecto del caso concreto, se requiere tener en cuenta los siguientes fundamentos legales, así:

En primer lugar se debe tener en cuenta el artículo 29 de la Constitución Política, el cual establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Seguidamente, el artículo 31, numeral 17 de la Ley 99 de 1993, consagra como función de las Corporaciones Autónomas Regionales, 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.

Que artículo 1º de la Ley 1333 de 2009 estipula: "*El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de*

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales (...)".

Ahora bien, en cuanto a la vigencia de las normas que regulan los procedimientos se debe tener en cuenta el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, el cual reza al siguiente tenor: "... las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr,... se regirán por las leyes vigentes cuando... se empezaron a correr los términos..."

Que el artículo 164 del Código General del Proceso señala: "Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso (...)"

Que el artículo 166 de la norma precitada también consagra: "Las presunciones establecidas por la ley serán procedentes siempre que los hechos en que se funden estén debidamente probados".

RAZONES Y CRITERIOS PARA DECIDIR:

En desarrollo del principio del debido proceso, la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2010, resaltó que la potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del *ius puniendi* del Estado, está sometida al principio de prescripción que garantiza que los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios.

Por lo tanto la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo, tomando gran importancia a su vez los principios de eficiencia administrativa, celeridad y caducidad de la acción, que imponen a la administración el deber de actuar con diligencia y preservar las garantías de los investigados; pues la finalidad de la caducidad es fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, constituyéndose como una garantía procesal.

La caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración acontece, cuando ha transcurrido el término legalmente previsto para imponer una sanción sin que la entidad haya actuado en tal sentido. No obstante, es de resaltar que en caso de que las diferentes modalidades sancionatorias de la Administración Pública no señalen un término especial de caducidad de la facultad sancionatoria, se deben aplicar las previsiones del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época, como norma general.

Según Sentencia C-401/10 la Corte Constitucional señala que:

"La obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas, como parte del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones, por lo que la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc., de forma tal que la potestad sancionatoria no quede indefinidamente abierta, y su limitación en el tiempo con el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración”.

Agrega la citada jurisprudencia: "En cuanto hace al régimen legal de la potestad sancionatoria de la Administración, de acuerdo con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo contentivo del procedimiento general aplicable a todas las actuaciones y procedimientos administrativos que realice la Administración Pública, que no hayan sido objeto de una regulación especial, siendo el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo de carácter supletorio y aplicándose en lo no previsto por las normas especiales, de modo que, en materia de caducidad de la acción sancionadora de la Administración, la regla general, aplicable en defecto de previsión especial sobre lo particular, es la contenida en el artículo 38 del C.C.A., de conformidad con el cual "Salvo disposiciones especiales en contrario, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanción caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."

Precisa además: "En materia ambiental, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio estaba previsto, fundamentalmente, en la Ley 99 de 1993, que remitía al procedimiento contemplado en los Decreto 1594 de 1984, y 948 de 1995, reglamentario de la legislación ambiental en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. En la medida en que dichas disposiciones no contemplaban un término de caducidad especial en materia ambiental, era preciso remitirse a la caducidad general establecida en el Código Contencioso Administrativo para la facultad sancionatoria de las autoridades, que como se ha visto, se fija en tres años a partir del momento en el que se produce la infracción”.

El Consejo de Estado en sentencia del 24 de mayo de 2007- Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo- consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ, con radicación número 76001-23-25-000-2000-00755-01 indica: "Que la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración acontece, cuando ha transcurrido un término legalmente previsto para imponer una sanción sin que la entidad haya actuado en tal sentido". (Negrilla y subrayas fuera de texto original).

Por lo tanto la caducidad es la pérdida de la potestad o acción por falta de actividad del titular de la misma dentro del término fijado por la ley. Se configura cuando se dan esos dos supuestos, el transcurso del tiempo y la no imposición de la sanción, por lo tanto, la facultad que tienen las autoridades competentes, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, para sancionar al autor de una infracción de normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables se extingue al transcurrir tres (3) años, contados desde el día en que aconteció el acto constitutivo de aquella.

La sentencia del 23 de febrero de 2012 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo – consejera ponente MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, con número de expediente 2003-00344 señala:

"(...) la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años que establece el artículo 38 del C.C.A. se ejerce esta potestad, es decir, se

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

expide el acto que concluye con la actuación administrativa, (...) y su correspondiente notificación (...) (Negrilla y subrayas fuera de texto original).

El Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 25 de mayo de 2005 con número de radicación 1632 – consejero ponente - magistrado ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO manifestó, respecto a la declaratoria oficiosa de la caducidad que: *"Siendo la caducidad una institución de orden público, a través de la cual el legislador establece un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de los administrados, **no hay duda que su declaración procede de oficio**. No tendría sentido que, si en un caso específico, la administración advierte que ha operado el fenómeno de la caducidad, no pudiera declararla de oficio, y **a sabiendas continúe con la actuación que finalmente, culminará en un acto viciado de nulidad por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite**."* (Negrilla y subrayas fuera de texto original).

Respecto al principio de favorabilidad en materia de sanciones administrativas, según Jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Bogotá, D.C., (2) de Agosto de dos mil doce (2012) menciona : *"...Debe aceptarse la aplicación del principio de favorabilidad, como expresión de una mínima garantía del debido proceso a que tiene derecho cualquier persona y que por mandato constitucional se aplica a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales (artículo 29(1) de la Constitución Política)"*.

- En el presente caso es necesario señalar que los hechos por los cuales se inició esta investigación sancionatoria ambiental datan del año 2009 y teniendo en cuenta el tema de términos y oportunidades procesales, obra en éste el fenómeno de la caducidad, la cual debe ser declarada por esta Corporación, ya que no se pronunció de fondo dentro del término previsto.

Ahora bien, respecto del momento en que se debe contar el inicio del término con el que contaba la entidad para hacer ejercicio de su facultad sancionatoria, el Consejo de Estado ha expresado:

"La Sección ha destacado la relación existente entre el conteo del término de caducidad, la naturaleza del daño y el momento en que el mismo se configura, a partir de lo cual ha señalado: "El término de caducidad que se contabiliza a partir de la ocurrencia del daño ("fecha en que se causó el daño") La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo. En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera, se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños. En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél 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 en que se produce..." En consonancia con lo anterior, la Sala ha estimado que el conteo del término de caducidad en la acción de reparación directa debe hacerse en consideración a si el hecho generador del daño produce efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables o, por el contrario, dichos efectos son mediatos, prolongados en el tiempo, posición a la que acudió el recurrente como apoyo de su argumentación. Respecto a los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables -aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez y dejan secuelas permanentes-, la contabilización del término de caducidad de la acción se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, esta circunstancia impone en aras de la justicia que se deba contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño.⁴

De acuerdo con lo señalado, es pertinente traer a colación algunos precedentes de autoridades ambientales que han tomado decisiones en la materia:

La Corporación Autónoma Regional del Cesar, mediante Resolución No. 516 del 25 de noviembre de 2013, declaró la caducidad de la facultad sancionatoria ambiental teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

"Que en la presente investigación administrativa, tenemos se tuvo conocimiento desde el 03 de diciembre de 2008 por la queja presentada por la Coordinación Policía Ambiental DECES, donde pone en conocimiento la presunta existencia de unos establecimientos para el sacrificio de especies menores (chivos y cerdos); los cuales funcionan sin los requisitos legales, y que por auto del 10 de diciembre de 2008, se programó visita de inspección en el parqueadero el millonario, y que por auto 515 del 08 de septiembre de 2011 se inició indagación preliminar y ordeno visita de inspección técnica (...).

Que solo hasta el 04 de Marzo de 2012, esta oficina inicio proceso administrativo ambiental y por resolución No 343 del 20 de agosto de 2013 formulo pliego de cargos (...) siendo lo procedente declarar la caducidad del presente proceso, por cuanto se dio inicio antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, y en vigencia del Decreto 1594 de 1984.

Que los procesos sancionatorios ambientales adelantados a la luz del Decreto 1594 de 1984, se remitieron a la aplicación del mandato del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo para efectos de contabilizar el plazo de la caducidad por cuanto aquel no definía expresamente un término de caducidad, bajo esta premisa se obedecía al mandato: "... la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."

⁴ 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 No. 19001-23-31-000-1997-08009-01 (20316).

Que de conformidad con lo anterior, la normatividad aplicable al presente caso es lo establecido en el Artículo 38 del Código Contenciosos Administrativo, la cual prevé que el termino para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que puede ocasionarlas.

Que la caducidad en el entendido dentro del contexto de las investigaciones administrativas ha sido definida por el H. Consejo de Estado en sentencias del 14 de Julio de 1995, expediente 5098 MP Doctor Álvaro Lecompte Luna; y Sentencia del 2 de Abril de 1998, Sección Primera expediente 4438, MP Doctor Libardo Rodríguez, en los siguientes términos: "Aquel fenómeno jurídico que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean solo el transcurso del tiempo; su verificación es simple, pues el termino ni se interrumpe, ni se prorroga y es la ley que al señalar el termino y el momento de su instalación, 'precisa el termino final e invariable...."
Que respecto al caso en concreto, es importante señalar que los hechos que originaron e iniciaron esta investigación datan del año 2009. De manera tal, que las fechas son contundentes y los hechos debatidos también, pues cualquier acción administrativa producto de la presunta violación, no podría generar los efectos sancionatorios producidos, pues ha transcurrido el tiempo inexorable y por ello se produce el fenómeno de la caducidad contemplado en nuestra legislación.

Que en la actualidad el régimen sancionatorio ambiental está previsto en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, el cual previo en el artículo 10 un término de caducidad de la facultada sancionatoria de 20 años, contados desde el momento de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción, no obstante este término no puede aplicarse al presente asunto, como quiera que la acción generadora de la imputación ocurrió con anterioridad a la expedición de la norma en mención.

Que por ende, considera pertinente la Oficina Jurídica aplicar en materia de caducidad de la facultad sancionatoria, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, con fundamento en el principio de legalidad a que alude el artículo 29 superior, según el cual "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes", el cual armoniza con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, al disponer que "las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que entran a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

Que siendo la caducidad, una institución de orden público, a través de la cual el legislador establece un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de los administrados, no hay duda que su declaración proceda de oficio, por cuanto al iniciar el proceso, éste culminaría con un acto viciado de nulidad, por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite".

Que la Corporación Autónoma Regional del Guavio Corpoguavio, mediante Resolución 510 del 25 de septiembre de 2009, declaro la caducidad de la facultad sancionatoria ambiental, teniendo en cuenta los siguientes argumentos: "Que el

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

Honorable Consejo de Estado en sentencia del 15 de marzo de 2001, M.P. María Elena Giraldo Gómez, ha expresado lo siguiente:

"... La caducidad de la acción administrativa es la consecuencia del vencimiento del plazo legal fijado a la Administración para investigar cuando se presenta un hecho que pueda ocasionarla. (...) La caducidad administrativa, se produce en sede administrativa y se traduce, en lo que respecta a la misma Administración, en la pérdida de la competencia temporal. (...).

Que el Doctrinante Luis Alfonso Acevedo Prada, en su obra "Caducidad, Prescripción, Perención, Preclusión y Términos" expreso lo siguiente en cuanto a la caducidad:

"...Ahora bien, en la caducidad ocurre que si proceden sus efectos ope legis o de pleno derecho, sin necesidad de que el interesado en beneficio de sus efectos la alegue o proponga como defensa exceptiva. El funcionario competente en el juzgamiento pertinente, no solo sino que está obligado a declararla sin necesidad de petición de parte".

Que respecto al caso en concreto es importante señalar que los hechos que originaron e iniciaron esta investigación datan del año de 2000. De manera tal, que las fechas son contundentes y los hechos debatidos también, pues cualquier acción administrativa producto de la presunta violación, no podía generar los efectos sancionatorios producidos, pues ha transcurrido el tiempo inexorable y por ello se produce el fenómeno de la caducidad contemplado en nuestra legislación.

Que de lo expuesto y con fundamento en la jurisprudencia y doctrina mencionada, se puede establecer que tratándose del fenómeno de caducidad, en el que aparece por esencia envuelto el orden público y por ello se organizan y expiden los estatutos procedimentales, entre los cuales se encuentra el tema de los términos y oportunidades procesales, y dentro de su entorno los términos y oportunidades preclusivas para intentar las acciones, el funcionario competente está en la obligación de hacer su declaración sin que medie petición por parte del interesado.

Que si bien pudo incumplirse con la normatividad ambiental, también lo es que han transcurrido más de tres años hasta hoy desde la ocurrencia de los hechos materia del proceso de investigación, por lo tanto ha de declararse que la facultad sancionatoria que le asistía a esta Corporación para imponer la sanción caduco, y por ende en la parte resolutive de este acto administrativo ha de precisarse así".

Que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, mediante Auto No. 083, del 10 de Septiembre de 2012, declaró la caducidad de un proceso administrativo sancionatorio de carácter ambiental, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

"Que el presente proceso se inició por los actos detectados el día 15 de Julio de 2009, estando regulado el proceso sancionatorio por los artículos 197 a 254 del Decreto 1594 de 1984, aplicable por remisión de la Ley 99 de 1993 en materia de procedimiento; los artículos 84 y 85 de la Ley 99 de 1993 en cuanto sanciones y los artículos 1 y 38 del Código Contencioso Administrativo, referentes a la caducidad de la acción sancionatoria

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co - www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

administrativa, ante la ausencia de norma especial que reglara tal figura en el ordenamiento ambiental.

Que el día 21 de Julio de 2009 entro en vigencia la Ley 1333, con la cual el Legislador regulo íntegramente el procedimiento sancionatorio ambiental.

Que no obstante las normas procedimentales son por regla general de aplicación inmediata, el tránsito normativo hacia la Ley 1333 de 2009 y sus disposiciones reglamentarias muestra en la práctica la existencia de tres (3) escenarios de aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental, comoquiera que a la entrada en vigencia de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 se encontraban en curso algunas actuaciones sancionatorias (como este caso concreto) promovidas con fundamento en la normativa anterior.

Que los tres (3) escenarios de aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental referidos son los siguientes:

1. Los procesos sancionatorios que a 21 de julio de 2009 contaran con formulación de cargos ejecutoriada (art. 64 Ley 1333 de 2009)
2. Los procesos sancionatorios promovidos antes del 21 de julio de 2009, que para esta fecha no contaran con formulación de cargos ejecutoriada.
3. Los procesos sancionatorios promovidos con la Ley 1333 de 2009

Que el proceso sancionatorio ambiental iniciado (...) mediante el Auto Nº 038 del 30 de Abril de 2012 (...) atinente a "los procesos sancionatorios promovidos antes del 21 de julio de 2009, que para esta fecha no contaran con formulación de cargos ejecutoriada" toda vez que el auto de formulación de cargos, es decir, el Auto Nº 038, fue impuesto el día 30 de Abril de 2012, lo que quiere decir que la ejecutoria del auto de formulación se dio después del 21 de julio de 2009 (entrada en vigencia de la Ley 1333).

Que así las cosas, debe indicarse que los procesos sancionatorios ambientales en los cuales no había formulación de cargos ejecutoriada a 21 de julio de 2009 están regidos por una variada normativa debido a los principios y reglas jurídicas que regulan la materia. (...).

Teniendo en cuenta que los actos generadores de la apertura del proceso sancionatorio tuvieron origen el día 15 de Julio de 2009, la fecha en que caducaba la facultad para sancionar el proceso (...) se cumplía el catorce (14) de Julio de 2012.

Así las cosas, la caducidad es una garantía constitucional para el presunto infractor ambiental, y la ampliación del término de la misma en el curso de un proceso generaría no solo la vulneración de los principios constitucionales señalados en el anterior párrafo, sino que además sería una excusa para la negligencia e inoperancia de la administración para adelantar los procedimientos que lleven a una sanción en un término establecido previa y legalmente.

Por ende, el término de caducidad aplicable para efectuar la sanción debe ser de tres (03) años de acuerdo a la reglamentación que era vigente al momento de iniciarse el proceso sancionatorio de carácter ambiental, es decir, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo a falta de término establecido en el Decreto 1594 de 1984.

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021

Línea Gratuita 01 8000 916625

e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co

Armenia-Quindío- Colombia

De acuerdo con lo anterior y respecto al caso concreto, es importante señalar que los hechos que originaron e iniciaron esta investigación de carácter ambiental datan del año 2009, de manera tal, que siendo las fechas contundentes y el transcurrir del tiempo inexorable, se configure en este caso el fenómeno de la caducidad contemplado en nuestra legislación.

Así mismo, se desprende del expediente que no se ha proferido resolución definitiva del proceso sancionatorio.

Que no se sanciona (...) en el término de los tres años contados a partir del conocimiento de los hechos, configurándose así la caducidad del proceso sancionatorio ambiental".

Igualmente la Entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia emitió el concepto bajo el radicado No. 20131300061751, el cual da claridad respecto de la aplicación de la transición del artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, en el siguiente sentido:

"El **proceso** es mucho más amplio, es el todo y el **procedimiento** es solo una parte integrante y muchas veces importante dentro de ese todo. (...) El proceso representa la unidad mientras que el procedimiento es solo una parte de esa unidad. Dicho en otras palabras, el procedimiento es una sucesión de actos, mientras que el proceso es la sucesión de esos actos, pero con un fin, que es la decisión en firme del tribunal." (Llamado fuera de texto).

De esta manera, el proceso resulta ser el genero y el procedimiento tan solo una parte de este, como quiera que además del procedimiento legalmente previsto, el proceso está compuesto por otros aspectos tales como las relaciones entre los sujetos intervinientes, las relaciones entre estos y el objeto del proceso, etc. Al respecto es importante recordar que la finalidad de todo proceso es la terminación del mismo, para lo cual utiliza como medio el procedimiento.

En claro la diferencia entre proceso y procedimiento, resulta necesario entrar a abordar el tema de la caducidad de la acción, con el fin de analizar si la misma es objeto de aplicación del citado artículo 64 de la Ley 1333 de 2009.

En tal sentido, la caducidad se define como "Cesación del derecho a entablar o proseguir una acción o un derecho, en virtud de no haberlos ejercitado dentro de los términos para ello."

De lo anterior se concluye, que sin lugar a dudas una vez opera el fenómeno de la caducidad vista esta desde la perspectiva de la administración, se configura la pérdida de competencia para seguir adelante con un proceso sancionatorio y por lo mismo para sancionar a un administrado.

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, proceso radicado 17001-23-31-000-1996-03070-01(17863), en sentencia del 9 de mayo de 2011, definió la caducidad de la acción en los siguientes términos:

"La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público."

Analizados los conceptos de proceso, procedimiento y caducidad, se concluye que la caducidad es una figura del orden procesal, mas no de naturaleza procedimental, si se tiene en cuenta la sencilla razón de que dicho fenómeno no hace parte de la secuencia sucesiva de etapas que conforman el procedimiento", sino de un aspecto procesal que puede configurarse o no en un proceso.

La caducidad como aspecto procesal encuentra respaldo jurisprudencial en Sentencia C-401 de 2010 de la Corte Constitucional, la cual prevé: (...) la caducidad es una institución jurídico procesal (...)" (Subrayado fuera de texto)

Bajo estas consideraciones, la transición de procedimiento que contempla el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009 de ninguna manera involucra la caducidad a que se refiere el artículo 10 ibídem, resultando inaplicable para el caso objeto de estudio por las razones ya expuestas.

Por otra parte el mencionado concepto también señala que "(...) es importante recordar que la caducidad de la acción dentro de los procesos sancionatorios no solo 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, y desde la fecha en la cual tuvo lugar el ultimo hecho u omisión tratándose de aquellos de tracto sucesivo, lo anterior implica que una vez cumplido el termino de caducidad previsto por la norma vigente al momento en el cual sucedieron 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.

(...) es importante señalar que de una lectura integral (...) de las sentencias C-691 de 2001 y C-200 de 2002, se desprende el siguiente extracto;

*(...)
De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior." (Llamado fuera de texto).*

Según la Corte, la ratio decidendi de las sentencias objeto de análisis, no es otra que la aplicación inmediata de la ley procesal una vez esta entra en vigencia; no obstante, establece como excepción a la norma general, aquellos eventos en los cuales en vigencia de la ley anterior se hayan presentado recursos, se haya decretado la práctica de pruebas, se haya convocado audiencias, se haya iniciado diligencias y hayan empezado a correr términos, casos en los cuales se regirán por la ley anterior.

Así las cosas, de una lectura integral tanto de la norma como de la jurisprudencia, se concluye que en aquellos eventos en los cuales los términos hubiesen empezado a correr, el proceso se seguirá rigiendo procesalmente por la ley antigua y no por la nueva; lo anterior en procura de propender por principios tales como el de seguridad jurídica y el de legalidad. (...)

En conclusión, de aplicarse la caducidad de 20 años prevista por el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 a un hecho u omisión instantáneo, ocurrido antes del 21 de julio de 2009 o a uno de tracto sucesivo cuyo último acto ceso antes de dicha fecha, daría lugar a la vulneración del debido proceso, como quiera que en tales casos, se reitera, la administración por caducidad de la acción, perdería competencia para seguir adelante con el correspondiente proceso, quedando como única opción el archivo del mismo".

Es de anotar que teniendo como precedente, situaciones similares frente al tema de la aplicación de la Caducidad de la Acción Sancionatoria ambiental, se han solicitado por parte de la Procuraduría 27 Judicial Agraria y Ambiental de Bogotá y 209 Judicial I y Agraria de Armenia, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

1. El Decreto 1594 de 1984, norma que regía el procedimiento sancionatorio ambiental, no contemplaba el término de caducidad de la acción sancionatoria ambiental, siendo necesaria la remisión al código contencioso administrativo, artículo 38 que a su letra reza: "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 producirlos.**
2. En consonancia con la anterior disposición la Ley 1437 de 2011, código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, determina, salvo lo dispuesto en normas especiales el término de tres años, para imponer sanciones por parte de las autoridades, desde ocurrido el hecho, conducta u omisión, término dentro del cual el acto administrativo que sanciona debe ser expedido.
3. Según el régimen de transición, consagrado en el artículo 308 de la ley 1437 de 2011, el código comenzará a regir a partir del 2 de julio de 2012, y solo aplica a los procedimientos y actuaciones que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia, mientras los que estaban en curso, **se regirán y culminarán bajo el régimen anterior.**
4. La autoridad ambiental, perdió competencia para continuar el trámite del procedimiento sancionatorio, y por lo tanto de activar el derecho administrativo sancionador para imponer la respectiva sanción ambiental.
5. Es importante anotar, que la potestad sancionatoria del Estado, debe estar limitada en el tiempo, teniendo en nuestro país el fundamento constitucional de la inexistencia de penas imprescriptibles, y por lo tanto la figura de la caducidad y/o prescripción en los procesos sancionatorios, es aplicable para la defensa del orden público y del debido proceso".

6. Se efectúa así como un LLAMADO A PREVENCIÓN a la Autoridad Ambiental para que preserve el debido proceso en los procedimientos sancionatorios ambientales, rituando sus respectivas etapas dentro de un "tiempo razonable" y de contera privilegiando la seguridad jurídica".

Según el Doctrinante Dr. Remberto Quant González, durante el Seminario de Procedimiento Sancionatorio Ambiental, llevado a cabo en la Universidad Externado de Colombia el día 28 de Julio de 2015, respecto a la Caducidad de la facultad sancionadora de la administración menciona lo siguiente:

"Si nosotros nos vamos a la Ley 153 de 1887... artículo 40, modificado por el 624 del Código General del Proceso, se establece que los términos que comenzaron a correr en vigencia de la norma anterior, continuarán bajo esa norma, en ese entendido aun cuando el Proceso Sancionatorio Ambiental se inicie en vigencia de la Ley 1333, pero el termino de caducidad venia corriendo con el Decreto 01 del 84... se aplicaría los 3 años..."

El Artículo 40 de la Ley 153 de 1887 fue Modificado por el art. 624, Ley 1564 de 2012. *"Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación"*.

En el presente caso se dan circunstancias procesales en el tiempo, que dilatan a tal punto las actuaciones que conducen inexorablemente a lo estipulado en el artículo 38 del C.C.A., norma vigente para la época y lo cual puede explicarse cronológicamente así:

La fecha de infracción ambiental data del día 04 de marzo de 2009, la Subdirección de Control y Seguimiento Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el día 11 de Marzo de 2009, profirió Auto de Apertura de Investigación contra el Señor **JOSE RAMIRO BANGUERA BLANDON**, por infracción ambiental consistente en Comercialización y Transporte de Madera con Salvoconducto Vencido y hasta la fecha, aún no se ha emitido decisión de fondo, configurándose de esta forma los supuestos de hechos y de derecho para dar aplicación a la figura de la caducidad.

Que en virtud de lo expuesto, el jefe de la Oficina Asesora de Procesos Ambientales Sancionatorios y Disciplinarios de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ),

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la caducidad de la Acción Sancionatoria Ambiental dentro de la investigación sancionatoria que obra en el expediente con radicado **SCSA-ISA-013-03-09**, contra el señor **JOSE RAMIRO BANGUERA BLANDON** identificado con cédula de ciudadanía No. 10.128.319 de Pereira -

Risaralda, conforme lo preceptuado en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable para la época de los hechos, por cuanto esta autoridad ambiental ha perdido la potestad sancionatoria.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar personalmente el contenido de la presente resolución al señor **JOSE RAMIRO BANGUERA BLANDON**, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 y 45 de del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: Comunicar la presente resolución a la Procuraduría Judicial I Ambiental y Agraria de Armenia, Quindío.

ARTÍCULO CUARTO: Compulsar copias a la Procuraduría Regional Quindío para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO QUINTO: Publíquese el presente acto administrativo en el boletín ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

ARTÍCULO SEXTO: Contra la presente resolución procederá el recurso de reposición (artículo 50 del Código Contencioso Administrativo), el cual deberá interponerse por escrito ante el funcionario de conocimiento, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal, con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 52 C.C.A. de la referida norma.

ARTÍCULO SEPTIMO: Una vez ejecutoriada la presente resolución procédase a Archivar el Expediente con radicado **SCSA-ISA-013-03-09**, contra el señor **JOSE RAMIRO BANGUERA BLANDON**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO OCTAVO: Para los fines pertinentes remitir copia de la presente Resolución a la Subdirección de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ.

Dada en Armenia (Quindío) a los, 23 días del mes de Noviembre de 2015.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARIA ELENA RAMÍREZ SALAZAR

Jefe Oficina Asesora de Procesos Ambientales Sancionatorios y Disciplinarios (E)

Proyecto y elaboro: Jua. Cardozo
revisó: María Elena Ramírez Salazar

Calle 19 Norte No. 19-55- Tel: (6) 7460600- Fax (6) 7498021
Línea Gratuita 01 8000 916625
e-mail: crq@crq.gov.co- www.crq.gov.co
Armenia-Quindío- Colombia