

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABA
CORPOURABA**

Resolución

Por la cual se declara la caducidad de la facultad sancionatoria ambiental y se dictan otras disposiciones

La Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá "CORPOURABA", en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial las conferidas conforme lo consagran los numerales 2 y 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el Acuerdo No.100-02-02-01-01-018 de 16 de diciembre de 2015, en coherencia el Decretos - Ley 2811 de 1974, con fundamento en el artículo 38 de la Ley 01 de 1984, demás normas concordantes y

ANTECEDENTES

Que en los archivos de la Corporación existe el expediente N° 031621/01B-2001, contentivo del trámite administrativo ambiental de Permiso de Vertimientos - residuos líquidos embarcadero nueva colonia, en beneficio de la C.I. UNIBAN S.A., con NIT. 890.904.224-2, empero, dentro del mismo expediente, se inició trámite sancionatorio ambiental en contra de dicha empresa, con fundamento en el Decreto 1594 de 1984.

Que mediante Auto N° 210-03-50-0332 del 05 de junio de 2008, CORPOURABA declaró iniciada una investigación sancionatoria ambiental en contra de la persona Jurídica C.I. UNIBAN S.A., con NIT. 890.904.224-2, en cabeza de su representante legal, con fundamento en el artículo 202 del Decreto 1594 de 1984; en el mismo acto le formuló pliego de cargos, por presunto incumplimiento a lo consignado en las Resoluciones N° 653 del 11/05/2006, 1515 del 26/09/2006, 1526 del 11/09/2007 y 000122 del 21/01/2008, y con fundamento, también, en el informe técnico N° 430-08-18-03-0226 del 13 de mayo de 2008.

El citado acto administrativo fue notificado personalmente el día 19 de junio de 2008.

Que en actuación posterior, esta Autoridad Ambiental emitió el Auto N° 210-03-50-01-0391 del 17 de julio de 2008, a través del cual abrió a período probatorio el procedimiento sancionatorio ambiental seguido en contra de C.I. UNIBAN S.A., con NIT. 890.904.224-2, dentro del cual se ordenó remitir unos expedientes a la Subdirección de Gestión y Administración Ambiental de CORPOURABA, a fin de verificar las medidas ambientales realizadas por la investigada.

Que dentro del citado expediente no se observa acto administrativo alguno que haya decidido de fondo la investigación sancionatoria ambiental iniciada a través del Auto 210-03-50-0332 del 05 de junio de 2008, es decir, el mismo no pasó a la última etapa, es decir, calificación de la falta y sanción.

Resolución

Por la cual se declara la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

CONSIDERACIONES JURIDICAS

De conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, corresponde a las Autoridades Ambientales regionales, entre otras, ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, así como 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 daños causados.

Que los hechos materia de investigación por parte de esta Autoridad Ambiental, ocurrieron en vigencia del Decreto 1594 de 1984 y, para el caso de las infracciones a la legislación ambiental, esta norma establece el inicio del procedimiento sancionatorio conforme lo dispuesto en su Artículo 202, el cual consagra que:

"Conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, el Ministerio de Salud o su entidad delegada ordenará la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción a las normas del presente Decreto."

Que teniendo en cuenta la temporalidad de ocurrencia de los hechos, respecto de la presente decisión, es importante traer a colación la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "CPACA", que en su artículo 308 contempla:

"Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".

Cabe anotar que el Decreto 1594 de 1984 definía el procedimiento sancionatorio en sus artículos 197 y siguientes, empero el mismo no estableció la figura de la caducidad administrativa, razón por la cual, frente al presente vacío normativo, nos remitimos a la Ley 1437 de 2011 (CPACA), quien a su vez nos remite al Decreto 01 de 1984, Código Contencioso vigente y aplicable para la época de ocurrencia de los hechos.

Con fundamento en el régimen de transición señalado, es pertinente dar aplicación al régimen jurídico anterior, es decir, al Decreto 01 de 1984 "Código Contencioso Administrativo" que en su artículo 38 consagra:

"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 ocasionarlas."

Por la cual se declara la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

Fecha: 2019-02-12 Hora: 17:00:19 Folios: 0

Respecto de lo anterior, valga decir de la caducidad, la Honorable Corte Constitucional ha hecho una recopilación de las distintas posturas que al respecto ha tenido el Honorable Consejo de Estado (órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa), de las cuales extraemos las más importantes, a saber:

El desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-

29.- La jurisprudencia del Consejo de Estado ha expuesto diversas interpretaciones sobre la forma de contabilización del término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984- y, específicamente, sobre el momento en el que se entiende ejercida la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas

En efecto, las secciones de esa Corporación desarrollaron tres tesis según las cuales, en el plazo en mención y para que no opere la caducidad, las autoridades deben: (i) expedir el acto administrativo sancionatorio; (ii) proferir dicho acto y notificarlo, y (iii) emitir la decisión principal, notificarla, resolver los recursos formulados en su contra y notificar al recurrente.

En atención a esa disparidad de posturas, en **sentencia del 29 de septiembre de 2009¹** la Sala Plena del Consejo de Estado consideró necesario establecer cuándo se entiende ejercida la facultad sancionatoria y concluyó que en el régimen disciplinario la sanción se impone de manera oportuna si en el término asignado para ejercer esa potestad **se expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa, que es la decisión primigenia y no la que resuelve los recursos de la vía gubernativa.**

Es necesario precisar que dicha sentencia de unificación se emitió en el marco de un proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y de acuerdo con el término de caducidad previsto en el artículo 12 de la Ley 25 de 1974², modificado por el artículo 6º de la Ley 13 de 1984.

Posteriormente, la **Sección Primera del Consejo de Estado**, tal y como se verá, acogió la sentencia proferida por Sala Plena de esa Corporación **como una decisión orientadora** y a partir de ese referente fijó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, según el cual en el término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debe proferir el acto sancionatorio y notificarlo.

30.- En la **sentencia de 9 de junio de 2011³** la Sección Primera estudió el recurso de apelación formulado contra la decisión proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en contra de resoluciones sancionatorias expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En esa oportunidad, dicha autoridad judicial estableció que si bien la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 no hizo referencia al artículo 38 del Decreto 01 de 1984, la tesis expuesta por la Sala Plena era pertinente para fijar el alcance de esa norma. Asimismo, señaló que la decisión de los recursos

¹ M.P. Susana Buitrago Valencia.

² "ARTICULO 12. La acción disciplinaria prescribe en cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta."

³ M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Exp.2004-00986.

Resolución

Por la cual se declara la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

interpuestos contra el acto principal no puede ser considerada como la que impone la sanción porque corresponde a una etapa posterior de revisión de la actuación a instancias del administrado. Por lo tanto, la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años se expide y notifica el acto principal.

(...)⁴

31.- Las providencias judiciales referidas previamente dan cuenta de una posición uniforme, pacífica y reiterada de la Sección Primera del Consejo de Estado sobre la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, en la que se fijó la siguiente regla jurisprudencial: **la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención se expide y notifica el acto administrativo principal.**

Actualmente la normatividad que regula el procedimiento sancionatorio ambiental es la Ley 1333 de 2009, que entró en vigencia el 21 de julio del mismo año, la cual establece un término de veinte (20) años de caducidad de la acción sancionatoria ambiental, conforme al artículo 10, que reza:

Artículo 10. *Caducidad de la acción. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. ...*

Es una norma especial que regula el procedimiento sancionatorio ambiental, empero la misma no es aplicable al caso que nos ocupa, puesto que, al entrar en vigencia, ya se había formulado pliego de cargos dentro del asunto objeto de estudio y la norma aplicable, respecto del procedimiento y el término de caducidad, son los Decretos 1594 de 1984 y 01 de 1984, esto, según la interpretación del artículo 62 de la Ley 1333 de 2009, el cual establece:

Artículo 64. *Transición de procedimientos. El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.*

DE LA CADUCIDAD

Aunado a lo anterior, es pertinente hablar del fenómeno de la **caducidad**, que no es otra cosa que la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, por expiración del plazo señalado en la ley; es decir, para el caso que nos ocupa, la extinción de la acción sancionatoria por el transcurso del tiempo.

Los procesos sancionatorios son el ejercicio del *ius puniendi* por parte de las autoridades administrativas, al cual le son aplicables las garantías constitucionales, de donde se desprende, en virtud del artículo 29 de la Constitución Política, que dicha facultad sancionadora no es imprescriptible, tiene un término, al cual se le debe dar estricto cumplimiento en virtud de esas garantías constitucionales, valga decir, principio de celeridad, legalidad, debido proceso etc...

Es claro que el término para decidir los procesos sancionatorios empieza a correr desde el momento en que tiene ocurrencia el hecho, acto, conducta u omisión susceptible de ser sancionada y, de ser hechos continuados, desde la ocurrencia del último hecho transgresor de la normatividad, para el caso, la ambiental vigente.

⁴ Este tema también fue estudiado en las sentencias: del 09/06/2011 (Exp. 2004-00986); 28/08/2014 (Exp. 2008-00369); 15/09/2016 (Exp. 2012-00267); 15/02/2018 (Exp. 2005-01423), entre otras.

Por la cual se declara la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

Al respecto es prudente traer a colación lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto radicado N° 1632 del 25 de mayo de 2005, en el cual manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

"Dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionatorio, cobran especial importancia los principios de igualdad, celeridad y caducidad de la acción, que imponen a la administración el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes se encuentren sometidos a investigación.

La caducidad, tiene por objeto fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, en protección de la seguridad jurídica y el interés general, pues, la expiración del plazo fijado en la ley da lugar al fenecimiento del derecho de acción.

Entonces, si respecto del ciudadano, la inactividad para reclamar del Estado determinado derecho, trae como inexorable consecuencia la extinción de la acción, de igual manera la administración dentro del término legal, debe ejercer la acción sancionadora tendiente a demostrar la responsabilidad del administrado mediante una decisión en firme, so pena de extinguirse el derecho a imponer la sanción.

Como lo señala la doctrina, "En aras de la seguridad jurídica el Estado tiene un límite para ejercer el ius puniendi, fuera del cual las autoridades públicas no pueden iniciarlo o proseguirlo, pues, de lo contrario, incurren en falta de competencia por razón del tiempo y violación del artículo 121 de la Carta Política al ejercer funciones que ya no le están adscritas por vencimiento de término

(...)

*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 pudiese 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". (Subrayas y negritas fuera del texto original).*

DE LA EVALUACIÓN AL CASO.

Para el caso que ocupa la presente actuación, se tiene que:

Al revisar la información obrante en el Expediente N° 031621-01B/2001, se puede evidenciar que los hechos materia de investigación se presentaron durante la vigencia del Decreto 1594 de 1984, norma que se hallaba rigiendo, para el momento que tuvieron lugar las actividades por las cuales se dio inicio al procedimiento sancionatorio ambiental en mención, con fundamento en su artículo 202 y como norma complementaria el Decreto 01 de 1984, que regulaba lo concerniente al procedimiento de carácter sancionatorio, para esa época.

Que de acuerdo a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron las actuaciones ya expuestas, esto es, año 2006 al 2008, en la actualidad, frente a la facultad sancionatoria concedida por la legislación a esta Autoridad Ambiental, ha operado la figura de la caducidad, toda vez que han transcurrido más de tres (3) años, desde el momento en que esta Corporación tuvo conocimiento de los hechos, de forma oficiosa, y que posteriormente fueron verificados mediante visita de seguimiento, conforme se consignó en el

Resolución

Por la cual se declara la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

Informe técnico N° 430-08-18-03-0226, sin que se agotara el procedimiento sancionatorio por la presunta infracción a la norma ambiental, término que debe contarse desde que se produzca el acto que da lugar a la imposición de la sanción, y si la acción presuntamente infractora es de tracto sucesivo, se contará a partir del momento que tuvo lugar la última actividad propia del hecho.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo Anterior) y teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y jurisprudenciales expuestas en el presente proveído, esta Autoridad Ambiental encuentra procedente declarar la caducidad de la facultad sancionatoria por la presunta infracción a la legislación ambiental, con ocasión del incumplimiento de las obligaciones por parte de C.I. UNIBAN S.A., en virtud del plan de cumplimiento para los Vertimientos de Residuos Líquidos generados en el Embarcadero Nueva Colonia, ubicado en el municipio de Turbo, impuesto a través de la Resolución N° 220-03-02-01-000700 del 26 de abril de 2005

En el presente asunto, desde que se expidió el acto administrativo N° 0332, esto es, 5 de junio de 2008, que dio apertura a la investigación y formuló pliego de cargos en contra de C.I. UNIBAN S.A., hasta la fecha de expedición de la presente decisión, han transcurrido más de diez (10) años, sin que se haya tomado una decisión de fondo que ponga fin a la misma, por lo que el término de tres (03) años de que trata el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, esta más que desbordado y, en aras de aplicación al debido proceso, la seguridad jurídica y la confianza legítima, lo que deviene es decretar la caducidad de la facultad sancionatoria.

Por último, es prudente manifestar que se declarará el archivo definitivo de las diligencias ejecutadas en desarrollo de la investigación sancionatoria ambiental, mas no el archivo del expediente N° 031621-01B/2001, dentro del cual se tramitó el mismo, toda vez que dicho expediente es contentivo del trámite administrativo ambiental de permiso de vertimientos, ad portas de una renovación.

En mérito de lo expuesto, la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá - CORPOURABA -, sin entrar en más consideraciones,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso iniciado en contra de C.I. UNIBAN S.A., con NIT. 890.904.224-2, con ocasión del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el plan de cumplimiento para los Vertimientos de Residuos Líquidos generados en el Embarcadero Nueva Colonia, ubicado en el municipio de Turbo, impuesto a través de la Resolución N° 220-03-02-01-000700 del 26 de abril de 2005, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar el archivo definitivo de las diligencias contentivas del procedimiento sancionatorio ambiental seguido en contra de C.I. UNIBAN S.A., con NIT. 890.904.224-2, las cuales se encuentran contenidas en el Expediente N° 031621-01B/2001, conforme con la parte motiva de esta decisión.

Resolución

CORPOURABA

CONSECUTIVO: 200-03-20-01-0161-2019

Por la cual se declara la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Folios: 0

ARTÍCULO TERCERO: Publicar, en el boletín oficial de la Corporación, lo dispuesto en el presente acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar personalmente la presente decisión a la C.I. UNIBAN S.A., con NIT. 890.904.224-2, en cabeza de su representante legal, o de la persona que haga sus veces, de conformidad con lo normado por el artículo 44 del decreto 01 de 1984 o, en su defecto, conforme al artículo 45 ibídem.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante la Directora General de la Corporación, el cual deberá presentarse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, de conformidad con lo expuesto en el artículo 51 del decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE y CÚMPLASE


VANESSA PAREDES ZUNIGA
Director General

Proyectó	Fecha	Revisó
Juan E. Moreno Gil	11/01/2019	Juliana Ospina Luján 

Expediente Rdo. 031621-01B/2001.