

## RESOLUCIÓN No. 00636

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

#### LA DIRECTORA DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades contempladas en la Ley 99 de 1993 y las atribuciones conferidas en el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006 y en especial las consagradas en el Decreto 109 de 2009, la Resolución No. 3074 de 26 de mayo de 2001, Decreto 1594 de 1984, el Decreto 01 de 1984 y

#### CONSIDERANDO

##### ANTECEDENTES

Que el día ocho (08) de Enero de 2009, mediante acta de incautación N° 392, la Policía Metropolitana de Bogotá – Policía Ambiental y Ecológica, practicó diligencia de decomiso de un (1) espécimen de flora silvestre denominado Orquídea (*Cattleya* sp), a la señora **BLANCA ALICIA HERRERA DE MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 41.671.211, por no contar con el Salvoconducto Único de Movilización Nacional que autoriza su movilización, conducta que vulneró el artículo 74 del Decreto N° 1791 de 1996 (Derogado parcialmente por el Decreto 1498 de 2008), y el artículo 3° de la Resolución No.438 del 2001.

Como consecuencia de lo anterior, el día 30 de Marzo de 2010, mediante Auto No. 2361, la Dirección de Control Ambiental encontró merito suficiente para dar inicio al proceso sancionatorio de carácter ambiental en contra de la presunta infractora, la señora **BLANCA ALICIA HERRERA DE MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 41.671.211, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

El anterior Auto se notificó personalmente a la presunta el día 26 de Agosto de 2010.

El día 11 de Marzo de 2011, mediante Auto No. 1340, la Dirección de Control Ambiental encontró merito suficiente para dar inicio al proceso sancionatorio de carácter ambiental en contra de la presunta infractora, la señora **BLANCA ALICIA HERRERA DE MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 41.671.211,

### **RESOLUCIÓN No. 00636**

con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

El anterior Auto se notificó personalmente a la presunta el día 26 de Abril de 2011.

El día 06 de Julio de 2011, mediante Auto No. 2663, la Dirección de Control Ambiental, formulo pliego de cargos a título de dolo a la señora **BLANCA ALICIA HERRERA DE MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 41.671.211, por:

*CARGO UNICO: Por movilizar en el territorio nacional un (1) espécimen de flora silvestre denominada **orquídea (cattleya sp)**, sin el salvoconducto que ampara su movilización, vulnerando presuntamente con esta conducta el artículo 74 del Decreto 1791 de 1996 y el artículo 3° de la Resolución No. 438 de 2001”.*

El anterior Auto se notificó personalmente a la presunta infractora el día 26 de Enero de 2012.

El día 01 de Febrero de 2012, mediante oficio de radicado No. 2012ER016105, la señora **BLANCA ALICIA HERRERA DE MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 41.671.211 y dentro del término establecido en el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009, presento descargos al Auto No. 2663 del 06 de Julio de 2011, y solicitó la práctica de pruebas que estimo pertinentes y conducentes.

El día 28 de Marzo de 2014, mediante Resolución No. 00949, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaria Distrital de Ambiente, resolvió revocar el Auto No. 1340 del 11 de Marzo de 2011, toda vez que en el expediente SDA-08-2009-2205, obran dos actos administrativos que ordenan la apertura de un proceso administrativo sancionatorio de carácter ambiental, y en vista de que al expedir dos autos sobre un mismo asunto se estaría atentando contra el principio de seguridad jurídica, legalidad, esta Autoridad procedió a revocar dicho acto.

La anterior resolución se notificó personalmente a la presunta infractora, el día 29 de Abril de 2015.

Revisado el expediente, se determinó que para la fecha en que se realizó la incautación es decir, el día 08 de Enero de 2009, se encontraba en vigencia el Decreto 1594 de 1984, sin embargo, el acto administrativo referenciado fue proyectado erróneamente bajo la Ley 1333 de 2009.

## RESOLUCIÓN No. 00636

De acuerdo con lo anterior, se observa una indebida aplicación de la norma toda vez que para la fecha de los hechos se encontraba vigente el Decreto 1594 de 1984, y no la Ley 1333 de 2009, norma que sirvió de soporte para iniciar el proceso sancionatorio; por lo que se analizará si operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El régimen sancionador, como expresión del poder punitivo del estado, encuentra fundamento constitucional en el Artículo 29 de la Constitución Política, que dispone la aplicación a toda clase de actuaciones administrativas, el debido proceso, en virtud del cual, *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*, y el desarrollo de la función administrativa conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La norma sancionatoria aplicable al hecho sancionado debe ser la existente al momento de la ocurrencia de los hechos

De conformidad con la sentencias CE, S4, Rad. 8622, 1998/03/13, MP Germán Ayala Mantilla

*“Al respecto esta Corporación ha reiterado que las normas sancionatorias son de carácter sustancial y éstas deben ser preexistentes a los hechos sancionables pues de lo contrario se les otorgaría un carácter retroactivo violatorio del derecho de defensa. Con fundamento en lo anterior la Sala en varias oportunidades ha indicado que en materia sancionatoria las normas aplicables son las vigentes al momento en que se incurre en la conducta sancionable (...)”*

De la misma manera la Sentencia C-763/02 se ha pronunciado al respecto donde se dijo:

*“La ultractividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y está íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio “Tempus regit actus”, que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada*

### **RESOLUCIÓN No. 00636**

*ultractividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc.”*

De conformidad con lo anterior se tiene que la norma aplicable al presente asunto es el Decreto 1594 de 1984, debido a que los hechos que dieron origen a la actuación administrativa ocurrieron el día 08 de Enero de 2009 y de conformidad con lo expuesto acerca del fenómeno de la ultractividad de la ley y siguiendo el debido proceso de acuerdo con lo reglado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, se utiliza la ley vigente al momento de la ocurrencia de la conducta a sancionar.

La caducidad en Sentencia N° T-433. Sala Sexta de Revisión. 24 de junio de 1992 fue definida como:

*"Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Opera la caducidad ipso jure, vale decir que el juez puede y debe declararla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende ni interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual sí ocurre en tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase.*

En este orden de ideas y entendida la caducidad como un término para realizar, en este caso, un acto administrativo que ponga fin a la actuación sancionatoria, con el objetivo de no dejar en suspenso por mucho tiempo la ejecución del acto de que se trata, se analizara de conformidad con la normatividad vigente al momento de los hechos si opera el fenómeno de la caducidad.

Se dispone que el procedimiento sancionatorio que se acogerá dentro del presente acto, será el alusivo al Decreto 1594 de 1984.

Así mismo, se dispone que el procedimiento administrativo que se acogerá dentro del presente acto, será el Decreto 01 de 1.984.

El Decreto 1594 de 1984, define el proceso sancionatorio en los Artículos 197 y siguientes, no obstante dicho régimen no contiene la figura de la caducidad administrativa, razón por la cual y, frente al vacío de la norma, nos remitimos a lo

### RESOLUCIÓN No. 00636

dispuesto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, el cual establece que: "... 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"

Al respecto, el Honorable Consejo de Estado, reiteró su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo, donde se precisó: "(...) *Pues bien, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable al presente caso, es claro en disponer que 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 puede ocasionarlas, **por lo tanto el término se debe contar a partir del momento en que se produce el hecho infractor.***" (...) Resaltado fuera del texto original

Frente al término establecido en el referido artículo, se han expuesto tres tesis en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., impartió directrices a las entidades y organismos Distritales, a través de la Directiva No. 007 de noviembre 09 de 2007, en la que señaló lo siguiente: (...) "*Como se observa, han sido diversas las tesis expuestas en relación con el tema objeto de este documento, sin que hasta la fecha se haya generado una única línea jurisprudencial, razón por la cual se hace necesario impartir las siguientes instrucciones en cuanto al término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración: " (...) \*Teniendo en cuenta que no existe una posición unificada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa<sup>6</sup>..."*" (Subrayado fuera de texto).

De esta forma el Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. [Radicación 1632 del 25 de Mayo de 2005](#), Magistrado Ponente Doctor Enrique José Arboleda Perdomo, citado en el concepto 0006 emitido por la DIAN indica que "(...) 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

### **RESOLUCIÓN No. 00636**

expiración del plazo fijado en la ley da lugar al fenecimiento del derecho de acción” y establece además 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”.

Así las cosas, y de conformidad con el inciso tercero del Artículo 107 de la Ley 99 de 1993, se debe entender que las normas ambientales son de orden público y no por lo tanto no pueden ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares, por cuanto, al continuar el proceso iniciado de manera equivocada con la Ley 1333 de 2009, este culminaría con un acto viciado de nulidad.

Unido a lo anterior, como lo dispuso la Corte Constitucional en Sentencia 401 de 2010 “(...) dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionador, 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”

Para el caso que nos ocupa, resaltando lo normado en el Artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, y siguiendo las instrucciones impartidas a través de la Directiva No. 007 de 2007 expedida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., se deduce que la administración, para el caso en concreto, disponía de un término de 3 años contados a partir de la fecha de conocimiento, esto es, desde el **08 de Enero 2009**, de la incautación de un (1) espécimen de flora silvestre denominado Orquídea (*Cattleya* sp), **hasta el día 08 de Enero de 2012**, para la expedición del acto administrativo que resolvería de fondo la actuación administrativa frente al proceso sancionatorio que debía iniciarse respecto de dicha acta de incautación, trámite que a la fecha no se surtió, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

Por lo tanto anteriormente expuesto esta Resolución declarara la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente SDA-08-2009-2205.

Que los Artículos 101 y 103 del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, expedido por el Honorable Concejo de Bogotá, dispuso transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en la Secretaría Distrital de Ambiente, como un organismo del Sector Central, con autonomía administrativa y financiera.

### **RESOLUCIÓN No. 00636**

Que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 del 4 de Mayo de 2009, le asignó a la Secretaría Distrital de Ambiente, entre otras funciones generales, la de ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital.

Que de acuerdo a lo previsto en el literal b) del Artículo Primero de la Resolución No. 3074 del 26 de mayo del 2011, es función del Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, expedir los actos de archivo, caducidad, pérdida de fuerza ejecutoria, revocatoria directa y todos aquellos análogos a una situación administrativa a las citadas.

En mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso iniciado por la Secretaría Distrital de Ambiente, contra de la señora **BLANCA ALICIA HERRERA DE MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 41.671.211, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notificar el contenido de la presente Resolución a la señora **BLANCA ALICIA HERRERA DE MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 41.671.211, en la Carrera 113 No. 77-79 del Barrio Villas de Granada de esta ciudad, de conformidad con el artículo 44 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Recuperar definitivamente a favor de la Nación, un (1) espécimen de flora silvestre denominado Orquídea (*Cattleya* sp) y oficiar al Jardín Botánico, para que realice la disposición final.

**ARTÍCULO CUARTO:** Enviar la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de esta Secretaría, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO QUINTO:** Publicar la presente Resolución en el boletín ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SEXTO:** Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2009-2205**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

Página 7 de 8

**RESOLUCIÓN No. 00636**

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Contra la presente resolución procede recurso de reposición el cual deberá interponer ante el Despacho de esta Secretaria, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente Acto Administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 del Código Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en Bogotá a los 29 días del mes de mayo del 2016**



**Oscar Ferney Lopez Espitia**  
**DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

SDA-08-2009-2205

**Elaboró:**

YULY ROCIO VELOSA GIL	C.C: 1022327033	T.P: 241505	CPS: CONTRATO 132 DE 2016	FECHA EJECUCION:	30/03/2016
-----------------------	-----------------	-------------	------------------------------	---------------------	------------

**Revisó:**

JENNY CAROLINA ACOSTA RODRIGUEZ	C.C: 52918872	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 360 DE 2016	FECHA EJECUCION:	18/05/2016
------------------------------------	---------------	----------	------------------------------	---------------------	------------

YANNETH CRISTINA BUITRAGO AMARILLO	C.C: 52427615	T.P: 176292 CSJ	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	11/05/2016
---------------------------------------	---------------	-----------------	------------------	---------------------	------------

NORA MARIA HENAO LADINO	C.C: 1032406391	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	12/05/2016
-------------------------	-----------------	----------	------------------	---------------------	------------

**Aprobó:**

**Firmó:**

OSCAR FERNEY LOPEZ ESPITIA	C.C: 11189486	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	29/05/2016
----------------------------	---------------	----------	------------------	---------------------	------------