



RESOLUCION N. 02291 “POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas por la Ley 99 de 1993, las delegadas mediante Resolución 01466 del 24 de mayo del 2018, modificada por la Resolución 02566 del 15 de agosto de 2018; y en virtud de lo dispuesto por el Acuerdo Distrital 257 de 2006 modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 641 de 2016, los Decretos Distritales 109 y 175 de 2009, el Decreto 01 de 1984, el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que la Secretaria Distrital de Ambiente en uso de las funciones de control y vigilancia a través de la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad, realizó visita técnica los días 12 y 16 junio de 2008, con el fin de inspeccionar el estado ambiental del Humedal de Techo ubicado en la localidad de Kennedy; como resultado de la mencionada diligencia, se emitió el Concepto Técnico No. 011456 de fecha 11 de agosto de 2008.

Que de acuerdo con lo valorado en Concepto Técnico referido en el inciso anterior, se evidenció que en el Humedal de Techo se presentó pérdida de su área por relleno, disposición inadecuada de escombros, y existencia de asentamientos ilegales, actividades contrarias al régimen ambiental permitido para este tipo de ecosistemas.

Que mediante el Auto No. 2945 del 22 de julio de 2011, la Secretaría Distrital de Ambiente inició proceso sancionatorio en contra de la señora **DALILA CONSUELO LOZANO ÁVILA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.768.130, por incumplir lo dispuesto en la Ley 357 de 1997, la Ley 165 de 1994, Decreto 190 de 2004, Decreto 357 de 1997 y Decreto 386 de 2008.

Que el mencionado Acto Administrativo fue notificado personalmente el día 10 octubre de 2011, comunicado al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios el día 13 de septiembre del mismo año y posteriormente publicado en el Boletín Legal Ambiental el día 10 de enero de 2012.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

❖ Fundamentos Constitucionales y legales



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

Que el régimen sancionador, encuentra fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución Política, que dispone la aplicación a toda clase de actuaciones administrativas, del 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.

Que el inciso tercero del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, expresa que las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

Que en cuanto a la norma procesal complementaria para tener en cuenta en este caso, hay que expresar que, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 308, prevé un régimen de transición y vigencia, en el siguiente sentido:

“Artículo 308. 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 (...) (subrayado y negrilla fuera de texto)

Que por otra parte, el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 señala que:

“Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.”

Que con lo anteriormente expuesto, resulta evidente que el legislador para la iniciación y desarrollo de los procedimientos sancionatorios, derivados de la infracción a las disposiciones en materia ambiental quiso unificar su criterio y orientar su desarrollo procesal, a través de un mecanismo o norma de carácter especial.

Que acerca del principio de legalidad en materia sancionadora, se señaló en la Sentencias CE, S4, Rad. 8622, 1998/03/13, M.P. Germán Ayala Mantilla, lo siguiente:

“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 (...)”

Que, de la misma manera, la Corte Constitucional en Sentencia C-763/02 se pronunció al respecto, donde se dijo:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

“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 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.”

Que el Decreto 1594 de 1984, define el proceso sancionatorio en el artículo 197 y siguientes, no obstante, dicho régimen no contiene la figura de la caducidad administrativa, razón por la cual frente al vacío de la norma, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, plasmado en el Decreto Ley 01 de 1984 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”*.

Que en relación con la actuación ambiental de carácter sancionatorio surtida dentro del expediente **SDA-08-2011-899**, en contra de la señora **DALILA CONSUELO LOZANO ÁVILA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.768.130, con ocasión a la infracción ambiental consistente en la disposición inadecuada de escombros y, por otra parte, la construcción ilegal dentro del Humedal de Techo, esta Autoridad Ambiental considera pertinente señalar que, para la fecha de verificación del hecho, esto es 12 y 16 de junio de 2008, se encontraban vigentes como principales normas sustanciales y procesales en materia ambiental el Decreto 1594 de 1984, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 01 de 1984.

Que frente a la situación fáctica y de derecho aquí expuestas, la Secretaria Distrital de Ambiente, advierte que el ejercicio de la potestad sancionatoria corresponde en estricto sentido a la aplicación de criterios y figuras jurídicas que dinamizan su aplicación, es decir, si bien es cierto que el proceso sancionatorio ambiental corresponde a una estructura de orden procesal, esta debe atender criterios de valoración jurídica frente a la ocurrencia de hechos generadores de infracciones ambientales.

Que según el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo (Decreto- Ley 01 de 1984), la Autoridad Ambiental, es decir la Secretaria Distrital de Ambiente, disponía de un término de tres (3) años, para imponer sanciones contados a partir de la fecha en que se advirtió de la infracción en comento, toda vez que el procedimiento aplicable al caso era el dispuesto en el Decreto 1594 de 1984, vigente para la época de la infracción evidenciada por la Secretaría Distrital de Ambiente.

❖ **Consideraciones Frente a la Caducidad de la Facultad Sancionatoria**

Que en lo concerniente a la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria, ampliamente estudiada y analizada a través de diferentes manifestaciones jurisprudenciales, entre las cuales se evidencia lo manifestado por el H. Consejo de Estado, quien en reiteración a su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, Expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

Correa Restrepo, 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 (...)**” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Que teniendo en cuenta que, respecto de la caducidad tanto en lo legal como en lo jurisprudencial salvo la norma aplicable, la figura sigue conservando su esencia y el término para su aplicación, y atendiendo a que la presunta conducta conocida por esta Autoridad Ambiental tuvo lugar estando vigentes las normas mencionadas, cabe para este caso la aplicación de la Caducidad, de la facultad sancionatoria prevista por el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

Que adicionalmente, 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 resultan investigados; es así como, 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.

Que bajo ese entendido es pertinente para esta Autoridad traer como precedente la Directiva No. 007 de noviembre 9 de 2007, proferida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por medio de la cual se impartieron directrices a las Entidades y Organismos Distritales respecto al tema de la declaratoria de caducidad, la cual establece que:

*“(...) 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...**”* (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Que así las cosas, es claro que la administración, para el caso en concreto, disponía de un término de 3 años contados a partir de la fecha en que conoció los hechos que dieron origen a la presente actuación esto es, desde el 12 y 16 de junio de 2008, fecha en la cual la Secretaría Distrital de Ambiente; como autoridad ambiental, realizó visita al Humedal de Techo con el objetivo de verificar su estado ambiental, y debió realizar la oportuna gestión para la expedición del Acto Administrativo que decidiera de fondo, su notificación y debida ejecutoria, trámite que no se surtió, teniendo como fecha límite para ello el 12 y/o 16 de junio de 2011, fecha en la que al final del día, operó el fenómeno 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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

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 continuar el proceso, este culminaría con un acto viciado de nulidad, por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite.

Que teniendo en cuenta el análisis previamente realizado, seguir con el trámite del proceso sancionatorio iniciado a la señora **DALILA CONSUELO LOZANO ÁVILA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.768.130, a través del Auto No. 2945 de 22 de julio de 2011, no tiene asidero jurídico alguno, en lo concerniente a la infracción ambiental por disposición inadecuada de escombros dentro del Humedal de Techo y en lo relacionado la construcción ilegal, frente a lo cual, esta Autoridad no es competente por ser un tema que solo está en la órbita de competencia de la Alcaldía Local de Kennedy de esta ciudad, pues dicha construcción va en contravía de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial de la Capital, el cual se encuentra establecido en el Decreto 190 de 2004.

Que con el ánimo de impulsar el presente proceso, y de conformidad con los argumentos y análisis jurídicos que anteceden, este Despacho, considera pertinente declarar la caducidad de la facultad sancionatoria que tenía ésta Autoridad Ambiental para manifestarse respecto de los hechos conocidos y que de acuerdo a las pruebas recaudadas se detectan a partir del 12 de junio de 2008, como anteriormente se anotó en este Acto Administrativo, puntualmente sobre la disposición inadecuada de escombros; y por consiguiente, debido a la falta de competencia en lo relacionado con la construcción ilegal evidenciada dentro del Humedal de Techo, se ordenará el traslado del expediente **SDA-08-2011-899**, a la Alcaldía Local de Kennedy, pues de conformidad con las decisiones a tomar no existiría actuación administrativa adicional a seguir, en lo concerniente a la órbita de competencia de esta Entidad.

III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARIA

Que en relación con la competencia de esta Entidad, es preciso señalar que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se modificó la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades del Distrito, dentro de las cuales se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente SDA, a la cual se le asignó, entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los Actos Administrativos por medio de los cuales se otorgan o niegan las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia de este ente administrativo, así como los Actos Administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin el licenciamiento ambiental y demás autorizaciones ambientales.

Que en virtud del Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, se estableció la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, asignando las funciones de sus dependencias dentro de las cuales, está la de suscribir los Actos Administrativos por medio de los cuales la Secretaría otorga, concede, niega, modifica los permisos y/o autorizaciones ambientales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

Que finalmente, mediante de la Resolución 01466 del 24 de mayo de 2018, modificada por la Resolución 02566 de 15 de agosto de 2018, el Secretario Distrital de Ambiente delegó en el Director de Control Ambiental la Entidad de conformidad con el numeral 6 del artículo primero, la función de la proyección y expedición de los Actos Administrativos que se enumeran a continuación: 6. *“Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios.”*

Que en mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - DECLARAR LA CADUCIDAD de la facultad sancionatoria de la Secretaria Distrital de Ambiente, dentro del trámite administrativo sancionatorio de carácter ambiental iniciado mediante Auto No. 2945 del 22 de julio de 2011 en contra de la señora **DALILA CONSUELO LOZANO ÁVILA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.768.130; por las razones expuestas en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Notificar el contenido del presente Acto Administrativo a la señora **DALILA CONSUELO LOZANO ÁVILA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.768.130, en la Calle 10C No. 80D-11 de la Localidad de Kennedy de esta ciudad, de conformidad con lo señalado en los artículos 44 y 45 Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. – Ordenar compulsar copias del expediente **SDA- 08- 2011-899**, a la Alcaldía Local de Kennedy, para lo de su competencia, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

ARTÍCULO CUARTO. - Una vez ejecutoriado el presente Acto Administrativo y efectuado lo ordenado en el artículo tercero, Archivar las diligencias sancionatorias contenidas en el Expediente **SDA-08-2011-899**, como consecuencia de las consideraciones señaladas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO QUINTO. - Comunicar el contenido de la presente providencia a la Subsecretaria General y de Control Disciplinario, así como a la Procuraduría Ambiental y Agraria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO. - Publicar la presente providencia en el Boletín Legal que para el efecto disponga la Entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - Contra la presente resolución procede recurso de reposición, el cual deberá interponerse ante esta Secretaría, dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación del presente Acto Administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 y 52 del Código de Procedimiento Administrativo (Decreto - Ley 01 de 1984 y sus modificaciones).

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



fecha

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

AMPARO TORNEROS TORRES	C.C: 51608483	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 20190059 DE 2019	FECHA EJECUCION:	29/08/2019
CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA	C.C: 35503317	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	29/08/2019

Revisó:

AMPARO TORNEROS TORRES	C.C: 51608483	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 20190059 DE 2019	FECHA EJECUCION:	29/08/2019
------------------------	---------------	----------	--------------------------------	------------------	------------

Aprobó:

Firmó:

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA	C.C: 35503317	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	29/08/2019
---------------------------------	---------------	----------	------------------	------------------	------------

Expediente No. SDA-08-2011-899