

RESOLUCION N. 01432

“POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA, SE ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE SDA-08-2000-2457, Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades legales conferidas por la Ley 99 de 1993, con fundamento en la Ley 1333 de 2009, el Decreto 01 de 1984, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009 y en especial, las delegadas por la Resolución 01466 del 24 de mayo de 2018, modificada por la Resolución 02566 del 15 de agosto de 2018 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que el día 19 de octubre del 2000, se recibió la queja anónima radicada con el número 29736, relacionada con el cumplimiento de la normatividad ambiental en el establecimiento comercial denominado "INDUQUÍMICAS BUFFA", ubicado en la carrera 43 No. 37A-62 Sur, del barrio Villa Sonia, de la ciudad de Bogotá D.C.

Que el día 01 de noviembre el año 2000, se llevó a cabo visita técnica a la dirección mencionada con el objeto de realizar el análisis del entorno y verificar la existencia de contaminación ambiental.

Que con base en esta diligencia se emitió el Concepto Técnico No. 12859 del 30 de noviembre del 2000, según el cual *“las personas que laboran en el citado establecimiento industrial, no permitieron realizar los controles respectivos para determinar la generación de contaminación ambiental por parte de las actividades propias, del establecimiento, entorpeciendo las labores de los funcionarios comisionados”*.

Que mediante Auto No. 0017 del 9 de enero de 2001 la Subdirección Jurídica del Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA le formuló al propietario, administrador o representante legal del establecimiento denominado INDUQUÍMICAS BUFFA, ubicado en la Carrera 43 No. 37 A 62 Sur, el cargo por impedir las labores de vigilancia, inspección y control que efectuaba el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA.

Que la citada providencia fue notificada personalmente el 16 de enero de 2001 a la señora Gloria Cruz Quitora, identificada con cédula de ciudadanía No. 28.866.227 de Ortega - Tolima, en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio denominado **INDUSTRIAS QUÍMICAS BUENA FÓRMULA Y FRAGANCIA APLICADA INDUQUÍMICAS - BUFFA**.

Que con escrito radicado en el DAMA bajo el número 2001ER2760 del 26 de enero de 2001, la señora Gloria Patricia Cruz Quitora estando dentro del término legal presentó escrito de descargos, en el cual señala entre otras cosas, que *"...ésta (refiriéndose a la visita) no se llevó a cabo a causa de que la persona que se presentó como funcionaria, venía en un vehículo con tres acompañantes más, solicitando el ingreso a practicar la diligencia. La presencia de estas personas de más, la inseguridad y manías para robar de este país, originan a cualquiera, desconfianza e incertidumbre. Por seguridad nuestra, le solicitamos una orden escrita para permitir el ingreso o en su defecto prestar el carnet, un número telefónico y el nombre de un funcionario en oficina con quien verificar la inspección de esta persona, petición esta última que no fue aceptada en compañía de descortesía y prepotencia por parte de la funcionaria...". De la misma manera, afirma que: "...Finalmente para satisfacción nuestra, el cumplimiento legal de ustedes, como tal organismo y desmentir ésta o acusación (sic) solicitamos muy comedidamente de ustedes la visita técnica y demás, el día y hora que ustedes estimen conveniente siempre y cuando el funcionario o funcionarios se presenten en las condiciones debidas y acepten por parte de nuestra hacer las verificaciones del caso antes de su ingreso..."*.

Que mediante Auto No. 261 del 20 de abril de 2001, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA – decretó pruebas dentro del proceso sancionatorio SDA-08-2000-2457, de oficio, consistente en: *"Llamar en declaración a la Ingeniera Sanitaria Nilda Lucía Castro con el fin de indagar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar y razones expuestas por el encargado"*.

Que según Concepto Técnico 11133 de 30 de agosto de 2001, se realizó la visita y se comprobó que la cera emulsionada es envasada de una manera no adecuada, generando vertimientos al sistema de alcantarillado sanitario, por lo que se recomendó optimizar el sistema de envase de la cera emulsionada, y presentar formulario único de vertimientos industriales.

Que mediante Oficio 24982 de 16 de octubre de 2001 se requirió a INDUQUIMICAS BUFA para que optimizara el sistema de envase, en un plazo de 8 días, y presentara el formulario único de vertimientos industriales.

Que mediante Auto No. 394 del 30 de abril de 2002, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA – decretó pruebas dentro del proceso sancionatorio SDA-08-2000-2457, de

oficio, consistente en: *“Practicar Visita Técnica, por parte de funcionarios del DARIA, a las instalaciones de INDUQUÍMICA BUFFA, ubicadas en la carrera 43 No. 37-A-62 sur, con el propósito de comprobar los sistema de envase de la cera emulsionada y la presentación del formulario único de vertimientos industriales.”*

Finalmente mediante Memorando 2010IE11477 del 30 de abril de 2010, se evidencia una visita realizada el pasado 15 de marzo de 2010, se verificó *“Como resultado de la visita técnica realizada el 15-03-2010 al predio ubicado en la Kr. 43 No. 37-62 Sur (dirección antigua), se informa que en dicho predio ya no opera INDUQUIMICAS BUFFA. (...) De la inspección interna al predio se encontró que está dedicado al uso de vivienda, sin que se evidencie ningún tipo de actividad comercial e industrial (ver fotos 1 y 2) (...) En consecuencia y teniendo en cuenta lo descrito, se solicita tomar las medidas jurídicas pertinentes, especialmente en lo referente al procedimiento que se debe seguir con el expediente DM-08-00-2457, así como con la facultad sancionatoria del trámite iniciado por el auto 0017 del 9 de Enero de 2001”*

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que previo a resolver el presente asunto, conviene hacer las siguientes precisiones de orden jurídico:

Teniendo en cuenta que los hechos que dieron origen a las precitadas diligencias fueron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009¹, resulta procedente establecer como primera medida, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 01 de 1984², la Ley 99 de 1993³, y el proceso sancionatorio lo establecido el Decreto 1594 de 1984, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 64 de la ley 1333 de 2009.

Consecuentemente se advierte que los hechos materia de investigación son de naturaleza y de ejecución instantánea, dado que su consumación tuvo lugar en un único momento, claramente determinado en el tiempo, el cual marca el punto de referencia y de partida para el computo del término de caducidad.

A partir de lo expuesto, se hace necesario precisar cuál es el término de caducidad aplicable al presente caso, teniendo en cuenta que los hechos irregulares objeto del proceso ocurrieron antes de la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009. Para tal efecto acudiendo a la norma en comento, se procede al análisis del régimen de transición allí previsto, 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

¹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones

hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.”

En este sentido, en materia procesal y de cara a la transición de procedimientos previstos en el artículo 64 de la ley 1333 de 2009, se advierte que, para el presente caso se surtió las etapas de inicio y de formulación previo a la entrada en vigor de la ley en mención, razón por la cual se concluye que en el *sub judice* es aplicable el procedimiento dispuesto en el Decreto 1594 de 1984.

En efecto, las normas procesales son de aplicación inmediata, salvo que el Legislador establezca una excepción. Al respecto, el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, dispuso:

***"Artículo 40.** Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*

***Sin embargo**, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, **los términos que hubieren comenzado a correr**, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, **se regirán por las leyes vigentes cuando** se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, **empezaron a correr los términos**, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones”. (...) (Subrayado y negrillas fuera de texto)*

En armonía con lo anterior, debe tenerse presente que la naturaleza del hecho irregular que dio lugar al proceso sancionatorio ambiental, es el punto de referencia y de partida para el cómputo de la caducidad, lo cual significa que, por tratarse de un hecho de ejecución instantánea, la caducidad opera desde el mismo momento de su ocurrencia o desde la fecha en que la autoridad ambiental tuvo conocimiento del suceso, tal y como lo ha reafirmado en múltiples pronunciamientos la doctrina y la jurisprudencia.

Así las cosas, se concluye que en el presente caso esta Secretaría conoció del hecho irregular el **01 de noviembre del año 2000** fecha para la cual no se encontraba vigente la Ley 1333 de 2009, cuyo artículo 10 estableció un término de caducidad de 20 años, en su lugar, regía el **artículo 38 del Decreto 01 de 1984**, que fijó el término de caducidad de la facultad sancionatoria en **tres (3) años**.

En definitiva, al amparo del debido proceso, vigencia de la ley en el tiempo y del principio de legalidad a que se refiere el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se concluye que si se trata de un hecho de ejecución instantánea o de ejecución continuada cuyo último acto se haya materializado ANTES del 21 de julio de 2009, el término de caducidad comenzó a correr al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 (3 años), como en el sub lite, pues se trata de hechos irregulares acaecidos antes de que entrara en vigencia la

caducidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, no siendo viable jurídicamente aplicar en forma retroactiva la caducidad de veinte (20 años) prevista en dicha norma.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que a más de ser la caducidad en términos generales un fenómeno jurídico de carácter procesal, en materia administrativa genera la pérdida de competencia de la Administración para resolver sobre un determinado asunto, de suerte que dar aplicación retroactiva a la caducidad de 20 años prevista en la Ley 1333 de 2009 respecto de situaciones que se consumaron antes de su entrada en vigor, implicaría desconocer la máxima del debido proceso constitucional, a cuyo amparo *“nadie puede ser juzgado sino por juez o tribunal competente”*, y soslayar por completo el principio de legalidad que rige por excelencia las actuaciones administrativas.

Al respecto, es necesario indicar, que la caducidad de la acción reviste carácter de orden público, pues su establecimiento obedece a razones de interés general que imponen la obligación de obtener en tiempos breves la definición de ciertos derechos, lo que le otorga dinámica a la actividad administrativa, al paso que le imprime un importante grado de seguridad jurídica. Ahora bien, en materia sancionatoria, impide toda posibilidad de iniciar o proseguir una determinada actuación, dado que se trata de una institución procesal que ataca el derecho de acción, cuyo efecto inmediato es la imposibilidad de su ejercicio.

Así entonces, en relación con la disyuntiva que impone analizar si debe o no darse aplicación retroactiva, en el caso que nos ocupa, al término de caducidad de los 20 años previsto en la Ley 1333 de 2009, se deben analizar las disposiciones contenidas en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012; atendiendo las reglas generales de interpretación ante conflictos derivados de la aplicación de la ley procesal en el tiempo, las mismas que permiten concluir que en el presente caso el término de caducidad a aplicar es señalado en el **artículo 38 del Decreto 01 de 1984**.

Frente al fenómeno de la caducidad, la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia T-433, de la Sala Sexta de Revisión de fecha 24 de junio de 1992, ha dicho:

"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, 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; de conformidad con lo antes expuesto se procederá al análisis del fenómeno de la caducidad, al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el cual establece:

“Caducidad respecto de las sanciones. ARTÍCULO 38. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas (...).”

Igualmente, el Consejo de Estado, reiteró su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo, en el cual 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 caducas 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. (...)”

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 gubernativa⁶(...)” (Subrayado fuera de texto).*

Para el caso que nos ocupa, se deduce que esta Secretaría, disponía de un término de **tres (3) años**, contados a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es desde el **01 de noviembre del año 2000**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, es decir hasta el **01 de noviembre del año 2003** trámite que no se surtió, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

Por lo anterior, esta Secretaría procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2000-2457**

III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

En relación con la competencia de esta Entidad, es preciso señalar que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 546 de 2013, 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, 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.

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.

En virtud del artículo 1° numeral 6° de la Resolución 1466 del 24 de mayo de 2018, modificada por la Resolución 2566 del 15 de agosto de 2018, el Secretario Distrital de Ambiente delegó en cabeza del Director de Control Ambiental de la Entidad, *“Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios.”*

Que en mérito de lo expuesto, el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C.,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - **Declarar** la CADUCIDAD de la facultad sancionatoria que tiene la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA- respecto de los hechos que originaron el proceso sancionatorio, en contra de la señora **GLORIA PATRICIA CRUZ QUITORA** identificada con cédula de ciudadanía No. **28.866.227**, en calidad de propietaria del establecimiento comercial **INDUSTRIAS QUIMICAS BUENA FORMULA Y FRAGANCIA APLICADA INDUQUIMICAS BUFFA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar el contenido de la presente resolución a la señora **GLORIA PATRICIA CRUZ QUITORA** identificada con cédula de ciudadanía No. **28.866.227**, en la

dirección **Carrera 43 No. 37 A – 62 SUR en la ciudad de Bogotá D.C.**, de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

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

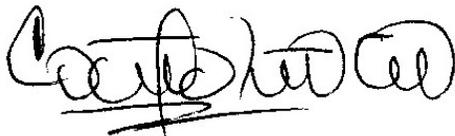
ARTÍCULO CUARTO. - Publicar la presente resolución en el boletín ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO. - Comunicar esta decisión a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, conforme lo dispone el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, al correo electrónico procesosjudiciales@procuraduria.gov.co.

ARTÍCULO SEXTO. - Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2000-2457**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - Contra la presente resolución procede recurso de reposición el cual se deberá interponer ante la Dirección de Control Ambiental de esta Secretaría, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente acto administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 del Decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá D.C., a los 01 días del mes de junio del año 2021



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

LILIANA LOPEZ YANES

C.C: 26201868

T.P: N/A

CPS: CONTRATO
20211259 DE
2021

FECHA
EJECUCION:

27/05/2021

Revisó:

DANIELA URREA RUIZ

C.C: 1019062533

T.P: N/A

CPS: CONTRATO
2021-1102 DE
2021

FECHA
EJECUCION:

01/06/2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON
ESCOBAR

C.C: 80016725

T.P: N/A

CPS: FUNCIONARIO

FECHA
EJECUCION:

01/06/2021

EXPEDIENTE SDA-08-2000-2457