

RESOLUCION N. 02814

“POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA 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, la Ley 1437 de 2011, 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 facultades delegadas por la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDOS

I. ANTECEDENTES

El día 13 de septiembre de 2004 profesionales del área de Flora e Industria de Madera de la Subdirección Ambiental Sectorial – DAMA, realizaron una visita de verificación, al establecimiento de comercio INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS con NIT 51706174-1, de propiedad de la señora LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI identificada con cédula de ciudadanía No.51.706.174 ubicado en la (cra.19 bis No.22-67 de Bogotá antigua nomenclatura) Carrera 18 A No.22-67, emitiéndose requerimiento No. 2005EE1220 del 12 de enero de 2005 en el cual se solicitó: *"...en el término de ocho (8) días calendario contados a partir del recibo de la presente comunicación adelante el trámite de registro del libro de operaciones de su actividad comercial ante el DAMA."*

El día 21 de octubre de 2011 se adelantó una nueva visita de verificación al mencionado establecimiento de comercio, levantándose el Acta de Visita No. 875 y emitiéndose el Concepto Técnico No.15368 del 01 de noviembre de 2011 encontrando que la nueva nomenclatura es Cra. 185 No. 22-67 y que no se permitió el ingreso al establecimiento para poder realizar las respectivas verificaciones, concluyéndose que la señora LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI:

"- Dio cumplimiento fuera del término establecido al requerimiento No.2005EE1220 del 12/01/2005 referente al registro del libro de operaciones de la empresa INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS ante la SDA.

- Dio cumplimiento con el requerimiento EE51273 DEL 06/05/2011 en el aparte: "debe actualizar los reportes del libro de operaciones a partir del 21 de agosto de 2008 en un término de ocho (8) días calendario con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el

artículo 66 del Decreto 1791 de 1996. "Dado que actualizó los reportes de movimientos del libro de operaciones ante la SDA.

- Debido a que no se permitió el ingreso a la INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS, no fue posible verificar el cumplimiento al requerimiento número EE51273 del 06/05/2011 en el aparte: "En un término de treinta (30) días calendario se asegure que el área donde realizan el procedimiento de transformación de la madera se encuentre totalmente cerrada de modo que se evite la dispersión de material particulado al exterior del establecimiento", razón por la cual se presume que no dio cumplimiento a dicho requerimiento, conforme a lo establecido en el artículo 23 del Decreto 948 de 1995."

La señora LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI cumplió parcialmente el requerimiento No.2005EE1220 del 12 de enero de 2005.

Posteriormente se envió requerimiento 2011EE51273 DEL 06/05/2011 a la señora Lilia Eduvigis Rosas Minguí identificada con cédula de ciudadanía No. 51.706.174 en su calidad de propietaria de la empresa forestal ubicada en la Carrera 18 A No. 22 - 67, denominada Industria de Maderas Línea Manuel Rosas, para que:

" (...) adelante dentro del término perentorio previsto a continuación, que será contado a partir del recibo de la presente comunicación, las siguientes adecuaciones y actividad

En un término de treinta (30) días calendario se asegure que el área donde realizan el proceso de transformación de la madera se encuentre totalmente cerrada de modo que se evite la dispersión de material particulado el exterior del establecimiento, conforme al artículo 23 del Decreto 948 de 1995.

De acuerdo a lo establecido en el registro de/libro de operaciones, la relación del movimiento de maderas se debe desarrollar semestralmente, por lo tanto, debe actualizar los reportes del libro de operaciones a partir del 21 de agosto de 2008 en un término de ocho (8) días calendario, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 66 del Decreto 1791 de 1996 (...)"

Posteriormente se profiere Auto No. 00835 del 21 de mayo de 2013, mediante el cual se dispone iniciar procedimiento sancionatorio administrativo de carácter ambiental en contra de la señora LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI, identificada con cédula de ciudadanía No.51.706.174, como propietaria del establecimiento de comercio INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS ubicado en la Cra.18a No. 22-67 de la ciudad de Bogotá D.C., con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

El anterior acto administrativo fue notificado en forma personal el 09 de septiembre de 2013, a la señora Lilia Eduvigis Rosas Monguí, identificada con cédula de ciudadanía No.51.706.174, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS.

Mediante Memorando 2013IE117431 del 10 de septiembre de 2013, se remiten actos administrativos a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario, entre ellos el Auto No. 00835 21 de mayo de 2013, proferido dentro de las actuaciones del expediente SDA-08-2005-555.

Se profiere Concepto Técnico No. 06172 del 30 de junio de 2015, mediante el cual se concluye:

“(…)

- *El establecimiento ubicado en la en la Carrera 18B No. 22 - 67 (Carrera 19 No. 22 - 67 antigua nomenclatura) del barrio Santa Fe de la localidad de Los Mártires, cuya propietario es la señora LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI identificada con cedula de ciudadanía No. 51706174, finalizó sus actividades en la dirección registrada en el expediente DM-08-05-555 de la Secretaría Distrital de Ambiente.*
- *Una vez realizada la revisión de las bases de datos del Área Flora e Industria de la Madera de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna de esta Secretaría, encontraron que el establecimiento ubicada en la Carrera 18B No. 22 - 67 (Carrera 19 No. 22 - 67 antigua nomenclatura), realizo el trámite de registró de libro de operaciones el 20 de mayo de 2005 ante esta Secretaría, con número de carpeta 1543, cumpliendo con el requerimiento No. 2005EE1220 del 12/01/2005.*
- *Actualmente en la dirección Carrera 18B No. 22 - 67 (Carrera 19 No. 22 - 67 antigua nomenclatura) del barrio Santa Fe de la localidad de Los Mártires, funciona un establecimiento denominado ELECTRO SILVANIA, propiedad del señor JEREMIAS QIEVEDO.*
- *Al realizar la verificación en la base de datos del Registro Único Empresarial y Social Cámaras de Comercio (RUES) de la señora LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI identificada con cedula de ciudadanía No. 51706174, se evidencia que matrícula de la empresa se encuentra activa y su última actualización fue en el 2014, al verificar en la Ventanilla Única en Construcción se confirma que los datos de la empresa siguen siendo los mismos. (...)*

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La situación irregular que dio origen a las presentes diligencias fue la visita de verificación efectuada el 13 de septiembre de 2004, por profesionales del área de Flora e Industria de Madera de la Subdirección Ambiental Sectorial – DAMA, encontrando que en dicho sitio funcionaba un establecimiento donde se adelantaban procesos de transformación de productos de madera, el cual no estaba registrado en el libro de operaciones conforme lo disponía el régimen de aprovechamiento forestal – Decreto 1791 de 1996, en su artículo 65.

Acto seguido, se emitió el Requerimiento No. 2005EE1220 del 12 de enero de 2005 en el cual se solicitó: *“...en el término de ocho (8) días calendario contados a partir del recibo de la presente comunicación adelante el trámite de registro del libro de operaciones de su actividad comercial ante el DAMA.”*

Por último, mediante Posteriormente se profiere Auto No. 00835 del 21 de mayo de 2013 mediante el cual se dispuso iniciar procedimiento sancionatorio administrativo de carácter ambiental en contra de la señora LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI, identificada con cédula de ciudadanía No.51.706.174, como propietaria del establecimiento de comercio INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS ubicado en la Cra.18a No.22-67 de Bogotá, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Todo lo anterior descrito, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009. Por lo tanto, resulta procedente señalar, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 1594 de 1984.

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 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 la etapa de inicio con anterioridad a la entrada en vigor de la ley en mención, razón por la cual se concluye que en el caso bajo examen, es aplicable el procedimiento establecido en dicha normatividad.

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).*

Teniendo en cuenta 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, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se concluye que en el presente caso el Departamento conoció por última vez, del hecho irregular el **12 de enero de 2005**, tomando de partida la fecha del requerimiento y 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** 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 la caducidad en términos generales, es un fenómeno jurídico de carácter procesal en materia administrativa, que 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 el principio de legalidad que rige 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. (...)"

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 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 **12 de enero de 2005**, fecha de emisión del requerimiento, que dieron lugar a la presente actuación, y que se relacionan con los procesos de transformación de productos de madera, los cuales no estaban registrados en el libro de operaciones conforme lo disponía el régimen de aprovechamiento forestal – Decreto 1791 de 1996, en su artículo 65, por parte del establecimiento comercial denominado INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS; por tanto, esta Secretaría disponía hasta el día **12 de enero de 2008**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, trámite que no se surtió; por lo anterior, de tal modo que operó el fenómeno de la caducidad.

Por lo tanto, esta Resolución procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2005-555**.

Por último, la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, artículo 308, dispone:

***“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”.

Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo que concluye mediante el presente acto dio inicio en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, se mantendrá dicho procedimiento hasta el final de la presente actuación administrativa.

III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

El artículo 5° del Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto 175 de 2009, en su literal d) asigna a esta Secretaría la función de ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.

De conformidad con lo contemplado en el Numeral 6° del Artículo Segundo de la Resolución 1865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente, *“Por la cual se reasumen funciones por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, se delegan funciones en la Dirección de Control Ambiental y sus Subdirecciones adscritas y se toman otras determinaciones”* corresponde a la Dirección de Control

Ambiental de esta secretaría “6. Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios”.

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso adelantado por el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, en contra de la señora **LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI**, identificada con cédula de ciudadanía No. **51.706.174**, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio **INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS** ubicado en la Cra.18 A No. 22-67 de la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto y que constan en las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2005-555**.

ARTICULO SEGUNDO: Notificar la presente providencia la señora **LILIA EDUVIGIS ROSAS MONGUI**, identificada con cédula de ciudadanía No. **51.706.174**, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio **INDUSTRIA DE MADERA LINEA MANUEL ROSAS**, en la dirección **Cra.18 A No. 22-67 de la ciudad de Bogotá D.C.**, de acuerdo a la dirección que registra el expediente y a la dirección **Carrera 19 Bis No. 22 – 67 de la ciudad de Bogotá D.C.**, de acuerdo a la última registrada en el RUES; de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Enviar copia de la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009; para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO QUINTO: Publicar la presente providencia en el boletín que para el efecto disponga la entidad. 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-08-2005-555**, 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 los artículos 50 y 51 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), en concordancia con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Fecha



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

LILIANA LOPEZ YANES

CPS: CONTRATO 20211259 DE 2021 FECHA EJECUCION: 30/08/2021

Revisó:

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ
ORJUELA

CPS: CONTRATO 2021-1081 DE 2021 FECHA EJECUCION: 30/08/2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 30/08/2021