

RESOLUCION N. 03346

“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, 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 Distrital 175 del 04 de mayo de 2009 y en especial, las delegadas por la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA, recibió una queja a través del radicado 2004ER23259 del 7 de julio de 2004, en el cual se ponía en conocimiento el presunto incumplimiento en materia de emisiones atmosféricas, en el predio ubicado en la carrera 7E No. 36 A – 56 Sur de esta Ciudad.

Que, mediante radicado No. 2005EE48, de fecha 4 de enero de 2005, La Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- requiere al señor **OMAR CÁRDENAS**, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 19.054.187, en calidad de propietario del establecimiento de comercio **ESCUELA DE CERÁMICA**, ubicado en la Carrera 7E No. 36A-56 Sur, de la localidad de San Cristóbal de esta ciudad.

Que, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA a través de la Subdirección de Calidad Ambiental Unidad de Seguimiento y Monitoreo, en atención a los radicados mencionados y en ejercicio de las funciones de control y vigilancia, el día 21 de agosto de 2008, realizó visita de seguimiento y control al establecimiento de comercio denominado **ESCUELA DE CERÁMICA**, ubicado en la Carrera 7E No. 36A-56 Sur, de la localidad de San Cristóbal de esta ciudad, de propiedad del señor **OMAR CÁRDENAS**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 19.054.187, con el fin de verificar el cumplimiento normativo legal en materia de emisiones atmosféricas, de la cual, se expidió el **Concepto Técnico No. 015453 del 15 de octubre de 2008**.

Que, la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, resuelve iniciar proceso sancionatorio ambiental mediante **Resolución No. 3069 del 19 de marzo de 2009**, en contra del señor **OMAR CÁRDENAS**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 19.054.187, en calidad de propietario del establecimiento de comercio **ESCUELA DE CERÁMICA**, ubicado en la Carrera 7E No. 36A-56 Sur, de la localidad de San Cristóbal de esta ciudad, por el presunto incumplimiento en materia de emisiones atmosféricas, así:

(...)

“Carga Única: Por no adecuar sistemas de control de emisiones atmosféricas para el control de material particulado, gases y olores generados por la elaboración de artesanías, causando con esto molestias a vecinos y/o transeúntes incumpliendo presuntamente lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 948 de 1995.” (...)

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

Que, la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, emitió el **Concepto Técnico No. 015453 del 15 de octubre de 2008**, el cual concluyó lo siguiente:

(...)

4. ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO.

*De acuerdo a la situación encontrada se pudo determinar que el establecimiento denominado **ESCUELA DE CERÁMICA**, ubicado en la Carrera 7 Este No. 36 A – 56 Sur, incumplió el Requerimiento No. 48 del 04-01-05, por cuanto:*

**No se adecuó un sistema de control para material particulado, gases, y olores en el área donde se ubican los hornos generando afectación a vecinos y transeúntes del sector (...)*

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 79 consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, estableciendo que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines y en su artículo 80 prevé que corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, indica que el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Que, 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.

Que, aunado a lo anterior, 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, pues la expiración del plazo fijado en la ley da lugar a la pérdida del derecho de acción.

Que el capítulo V de la Función Administrativa, artículo 209 de la Constitución Nacional, señala: *“La función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y desconcentración de funciones”*, por lo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La Administración pública en todos sus órdenes, tendrá el control interno que ejercerá en los términos que señale la ley.

Que el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo establece:

“Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera”.

En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.”

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 el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, señala: *“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.”*, razón por la cual la presente actuación administrativa se rige en lo pertinente por las disposiciones contenidas en el Decreto 01 de 1984.

Que, el Decreto 1594 de 1984 fue derogado por la Ley 1333 de 2009, norma que establece en su Artículo 64, *“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 el procedimiento aplicable al caso concreto hasta su culminación es el establecido en el Decreto 1594 de 1984.

Que, 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 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”*

Que, al respecto, el Honorable Consejo de Estado en sentencias del 14 de julio de 1995, expediente 5098, Magistrado Ponente. Doctor ÁLVARO LECOMPTE LUNA y Sentencia del 2 de abril de 1998, Sección Primera expediente 4438, Magistrado Ponente Doctor LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, han expresado:

“Aquel fenómeno jurídico que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean sólo el transcurso del tiempo; su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la ley que, al señalar el término y el momento de su instalación, precisa el término final e invariable”.

De igual manera, se previó: *“El artículo 38 en estudio, es claro en establecer que lo que caduca es la facultad para imponer sanciones, es decir para expedir un acto administrativo en el cual como culminación de una investigación administrativa se halle un responsable de una violación a una norma jurídica que trae como consecuencia una imposición de una carga desfavorable para aquel, lo que se conoce como sanción. De manera alguna, el artículo se refiere a la facultad que tiene la administración para hacer efectivas las sanciones impuestas por la administración.”*

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.

Que al respecto, al término establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, 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).

IV. DEL CASO EN CONCRETO

Que, para el caso que nos ocupa, es de resaltar lo normado en el Artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, y además 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 tres (3) años contados a partir de la visita técnica de inspección, esto es el día 21 de agosto de 2008, para la expedición del acto administrativo que resolvería de fondo la actuación administrativa frente al proceso en contra del señor **OMAR CÁRDENAS**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 19.054.187, en calidad de propietario del establecimiento de comercio **ESCUELA DE CERÁMICA**, ubicado en la Carrera 7E No. 36A-56 Sur, de la localidad de San Cristóbal de esta ciudad, trámite que no se surtió dentro del término establecido, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

Que, en consecuencia, esta Autoridad Ambiental, ha perdido, con relación a los hechos investigados, toda su capacidad sancionatoria, pues pasaron más de tres (3) años desde la fecha de ocurrencia de los hechos, si se tiene en cuenta las fechas citadas previamente, de manera que es evidente que ha transcurrido el tiempo inexorablemente sin que se hubiere surtido en su totalidad el proceso sancionatorio.

Que, por lo anteriormente mencionado, es indudable que ha operado el fenómeno de la **Caducidad**, y, en consecuencia, esta Autoridad Ambiental ha perdido, con relación a los hechos investigados, toda su capacidad sancionatoria, pues pasaron más de tres (3) años, para que este Despacho se pronunciara en tal sentido.

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, se procederá a declarar la caducidad 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.

V. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARIA

Que, a través del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado por el acuerdo 546 de 2013, se transformó el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA–, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la que se le asignó entre otras funciones, la de ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que corresponda a quien infrinja dichas normas.

Que, 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.

Que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, numeral 6 de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, proferida por la Secretaría Distrital de Ambiente, por medio de la cual, el Secretario Distrital de Ambiente, delega en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de:

“(...) 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 dentro del Proceso Sancionatorio Administrativo de carácter ambiental, en contra del señor **OMAR CÁRDENAS**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 19.054.187, en calidad de propietario del establecimiento de comercio **ESCUELA DE CERÁMICA**, ubicado en la Carrera 7E No. 36A-56 Sur, de la localidad de San Cristóbal de esta ciudad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. -Notificar el presente Acto Administrativo al señor **OMAR CÁRDENAS**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 19.054.187, en calidad de propietario del establecimiento de comercio **ESCUELA DE CERÁMICA**, en la dirección: Carrera 7E No. 36A-56 Sur, de la localidad de San Cristóbal de esta ciudad, de conformidad con el artículo 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

ARTÍCULO TERCERO. - Archivar las diligencias obrantes en el expediente **SDA-08-2009-335**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente Resolución, una vez quede en firme.

ARTÍCULO CUARTO. - Comunicar la presente resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de esta Secretaría para lo de su competencia.

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.

ARTÍCULO SEXTO. - Contra el presente Acto Administrativo procede recurso reposición en los términos de los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 27 días del mes de septiembre del año 2021



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

JOHN MILTON FAJARDO VELASQUEZ	CPS:	CONTRATO 2021-0519 DE 2021	FECHA EJECUCION:	25/09/2021
Revisó:				
JAIRO MAURICIO BELTRAN BALLEEN	CPS:	CONTRATO 2021462 DE 2021	FECHA EJECUCION:	27/09/2021
Aprobó:				
Firmó:				
CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	27/09/2021

Expediente: SDA-08-2009-335