

RESOLUCION N. 04226

“POR LA CUAL SE REVOCAN DE MANERA DIRECTA LA RESOLUCIONES NOS. 00291 DEL 31 DE ENERO DE 2014 Y 01803 DEL 06 DE OCTUBRE DE 2015 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 facultades delegadas por la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que por medio del Radicado No. 2008ER33659 del 05 de agosto de 2008, la Secretaría Distrital de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., atiende una queja, en la cual solicitan visita a la industria ubicada en la Calle 35A No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad, a un establecimiento, debido a que la actividad industrial que allí realizan genera problemas de contaminación ambiental.

Que por medio del Concepto Técnico No. 012238 del 27 de agosto de 2008, la Oficina de Control de Flora y Fauna de la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental de la SDA, se plasmaron las observaciones de la visita técnica el 11 de agosto de 2008, en donde encuentran una carpintería, de propiedad del señor MISAEL CALDERÓN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79352763, dedicada a la refacción y elaboración de muebles de madera, la cual funciona a puerta abierta, la cual está incumpliendo la Resolución 627 de 2006 artículo 9, tabla 1, la cual se ubica en zona residencial, donde el valor máximo permisible de ruido en horario diurno es de 65dB(A).

Que por medio de la Resolución No. 1720 del 19 de marzo de 2009, la Dirección Legal Ambiental de la SDA, abre investigación sancionatoria de carácter ambiental y formula pliego de cargos al señor MISAEL CALDERÓN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la Industria Forestal, ubicada en la Calle 35A No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad, por omitir la adecuación de un ducto elevado a un altura por encima de la edificación donde funciona la industria, de modo que garantice la no afectación de la comunidad circundante e implementar un dispositivo en el sistema de extracción, con el fin de controlar las emisiones generadas en dicho proceso, vulnerando el artículo 23 del Decreto 948 de 1995; por realizar actividades sin implementar las medidas tendientes a mitigar el impacto sonoro en horario diurno, vulnerando el artículo 9 de la Resolución 627 de 2006 y por omitir el registro del libro de operaciones de la actividad comercial de la industria forestal y en consecuencia los reportes del libro de operaciones, ante la autoridad ambiental, vulnerando los artículos 65 y 66 del Decreto 1791 de 1996. Dicho acto administrativo se notificó personalmente el 17 de febrero de 2010, con constancia de ejecutoria del 18 de febrero de 2010.

Que por medio del Concepto Técnico No. 13779 del 19 de octubre de 2011, se realizó visita técnica de seguimiento el 06 de octubre de 2011, por parte de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de la SDA, en donde se atendió el derecho de petición 2011ER125105 del 04 de octubre de 2011, en donde se pudo determinar que la zona donde se encuentra ubicado el establecimiento industrial es una zona residencial con actividad económica en la vivienda, donde el Decreto 353 del 04 de septiembre de 2006, establece que la actividad está restringida dentro de los usos específicos permitidos para el predio donde se lleva a cabo esta actividad, de igual manera, se verifico las obligaciones establecidas en el Concepto Técnico No. 012238 del 27 de agosto de 2008.

Que por medio de Memorando Interno No. 2013IE073813 del 21 de junio de 2013, la subdirectora de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre envía al Grupo Técnico y Jurídico de Flora SSFFSS, los criterios para la tasación de multas en procesos que dieron inicio estando en vigencia al Decreto 1594 de 1984.

Que por medio del Concepto Técnico No. 07220 del 25 de septiembre de 2013, se realizó visita técnica de seguimiento el 03 de septiembre de 2013, por parte de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de la SDA, encontró que persisten los incumplimientos del Concepto Técnico No. 012238 del 28 de agosto de 2008.

Que por medio del Radicado No. 2014ER130196 del 11 de agosto de 2014, el señor MISAEL CALDERÓN, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, informa que el establecimiento industrial de carpintería ha sido clausurado.

Que por medio de la Resolución No. 00291 del 31 de enero de 2014, la Dirección de Control Ambiental de la SDA, declaró responsable al señor MISAEL CALDERÓN PARRA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la industria forestal denominada EBANISTERIA M.R., ubicada en la Calle 35A Sur No. 8A-15 de la Localidad de San

Cristóbal de esta ciudad, de los cargos primero y segundo formulados mediante la Resolución No. 1720 del 19 de marzo de 2009, por vulnerar las conductas descritas en el artículo 23 del Decreto 948 de 1995 y artículo 9 de la Resolución 627 de 2006. Dicho acto administrativo fue notificado personalmente el 29 de abril de 2015 y con constancia de ejecutoria del 15 de mayo de 2015.

Que por medio del Radicado No. 2015ER81981 del 13 de mayo de 2015, el señor MISAEAL CALDERÓN PARRA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, presenta recurso de reposición contra la Resolución No. 00291 del 31 de enero de 2014.

Que por medio de la Resolución No. 01803 del 06 de octubre de 2015, la Dirección de Control Ambiental de la SDA, resolvió recurso de reposición contra la Resolución No. 00291 del 31 de enero de 2014, en la cual se confirmó la misma en el cargo primero y lo exoneró del cargo segundo, de tal manera modificaron la sanción impuesta tipo multa en \$3.537.000. Dicho acto administrativo fue notificado por edicto el 02 de diciembre de 2015 y con constancia de ejecutoria del 3 de diciembre de 2015.

Que por medio del Radicado No. 2016EE46774 del 17 de marzo de 2016, la Subdirectora de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre, dio respuesta al Radicado No. 2016ER35071 del 25 de febrero de 2016, ante el señor MISAEAL CALDERÓN PARRA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763.

Que por medio del Memorando Interno No. 2021IE216563 del 07 de octubre de 2021, la Dirección de Control Ambiental, solicitó información a la Subdirección Financiera sobre las acciones de cobro de sanción tipo multa de la Resolución No. 00291 del 31 de enero de 2014, confirmada por medio de la Resolución No. 01803 del 06 de octubre de 2015.

Que por medio del Memorando Interno No. 2021IE238083 del 03 de noviembre de 2021, la Subdirectora Financiera, da respuesta al Memorando Interno No. 2021IE216563 del 07 de octubre de 2021, ante la Dirección de Control Ambiental, en donde comunica que el acto administrativo se encuentra en etapa de cobro coactivo en la Subdirección de Gestión de Cobro No Tributario de la Secretaría de Hacienda Distrital, bajo el No. OGC-2018-0983.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Fundamentos Constitucionales y Legales

El régimen sancionador, como expresión del poder punitivo del Estado, encuentra fundamento constitucional en los artículos 29 y 209 Superior, que disponen 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.

El debido proceso es considerado como parte esencial y fundamental del Estado Social de Derecho y de sostenimiento de la democracia, porque impide la arbitrariedad de los gobernantes con los ciudadanos.

Comparando la actividad sancionadora en lo administrativo con el proceso penal, la jurisprudencia señala que son expresiones de la facultad punitiva del Estado y aunque persiguen fines diferentes, como el adecuado funcionamiento de la administración pública y el restablecimiento del orden social, en ambos casos deben respetarse las garantías del debido proceso. En este sentido expresa:

"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva ¿nulla poena sine culpa-, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras." (Corte Constitucional Sentencia T-145/93).

Dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionatorio, 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.

De conformidad con lo que señala el Artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, en relación con la legalidad de las actuaciones estatales adelantadas por autoridades: *"...Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley..."*.

"En aras de la seguridad jurídica el Estado tiene un límite para ejercer el ius puniendi, fuera del cual las autoridades públicas no pueden iniciarlo o proseguirlo, pues, de lo contrario, incurren en falta de competencia por razón del tiempo y violación del artículo 121 de la Carta Política al ejercer funciones que ya no le están adscritas por vencimiento de término". (Ossa Arbeláez Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Legis. Edición 2.000.)

En resumen, de conformidad con pronunciamientos de la Corte Constitucional en las Sentencias C-046 de 1994, C-244 de 1996, C-827 del 2001 y C-394 del 2002, algunas características de la facultad sancionadora del Estado son las siguientes:

- La facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo.
- El señalamiento de un plazo de caducidad de la acción sancionadora del Estado, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general.
- La justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc.
- Las garantías procesales se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado.
- - La finalidad de establecer un plazo de caducidad de la acción sancionadora no es otra que la de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.

En este orden de ideas, el acto proferido sin apego a la Ley soporta un vicio de ilegalidad y en este sentido será susceptible de ser retirado del mundo jurídico en sede administrativa o en sede lo contencioso administrativo, ya sea por vía de revocatoria, simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Los actos administrativos expedidos por la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, (resoluciones, autos, permisos, licencias, multas, etc.) gozan de presunción de legalidad, lo que significa que se encuentran ajustadas a derecho, mientras que los jueces competentes no declaren lo contrario. En consecuencia, dichos actos administrativos empiezan a producir sus efectos, una vez que se hallen legalmente notificadas o ejecutoriadas, sin necesidad de fallo judicial acerca de su legalidad.

2. De la Caducidad de la Facultad Sancionatoria

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 al fenecimiento del derecho de acción, pues la administración dentro del término

legal, debe ejercer la acción sancionadora tendiente a demostrar la responsabilidad del administrado mediante una decisión en firme, so pena de extinguirse el derecho a imponer la sanción.

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

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 vigor la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

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 y formulación de pliego de cargos, los cuales fueron proferidos por hechos 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 surtir 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 la Autoridad Ambiental conoció el hecho irregular el **11 de agosto de 2008**, 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** 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**.

Que, 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).

3. De la Revocatoria Directa

El Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, establece que las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

En lo atinente a principios orientadores, del Decreto 01 de 1984 consagra en su artículo 3 que *"Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, 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 eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo o a petición del interesado.

De conformidad con el Artículo 69 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), *"...Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

1. **Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.**
2. *Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Ahora bien, la Revocatoria Directa responde a un mecanismo adicional de control de legalidad tendiente a excluir del ordenamiento aquellas decisiones administrativas que adolezcan de alguna de las causales previstas en el Artículo 69 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo.

A través de esta figura jurídica la administración de oficio o a petición de parte puede dejar sin efecto sus propios actos ya sea de manera total o parcial, cuando vea que en el acto administrativo se dan las causales previstas, Artículo 69 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Las autoridades deben realizar la revocatoria directa de los actos administrativos, en cualquier tiempo siempre que dichos actos administrativos no hayan sido demandados ante la ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El Decreto 01 de 1984 en su Artículo 73 establece; *"...Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter*

particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

*Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, **si se dan las causales previstas en el artículo 69**, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.” (Subraya y negrilla fuera de texto).*

Para efectos de determinar su procedencia en el presente caso, es preciso citar lo anotado en Sentencia C-742/99, del Magistrado Ponente: Doctor José Gregorio Hernández Galindo de fecha seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999). **“La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona”.** (Subrayas y negrilla fuera de texto).

Continúa el Doctor Hernández Galindo analizando, y determina:

*“1. La revocación de los actos administrativos, tal como hoy está prevista, puede adelantarla en forma directa la administración **en cualquier tiempo**, incluso en relación con actos en firme, o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso-administrativo, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda, de conformidad con lo previsto en el Artículo 71 del Código Contencioso Administrativo. Esto significa que la administración no pierde su facultad de enmendar sus errores, pudiendo en todo tiempo proceder a la revocación de los actos administrativos que están dentro de las previsiones del Artículo 69 C.C.A.” (Subrayas y Negrilla fuera de texto).*

A su vez, la Corte Constitucional en Sentencia T-033 de 2002, con ponencia del Dr. Rodrigo Escobar Gil, señaló, con relación a la revocatoria directa:

“...Para la Corte, la revocatoria directa tiene una naturaleza y un propósito diferente al de la vía gubernativa, pues la primera comporta un auténtico privilegio para la Administración, como titular del poder del imperium del Estado y gestora del interés público de eliminar del mundo jurídico por considerarlos contrarios a la Constitución y la Ley. De ahí que esta Corporación haya declarado que tal facultad consistente en ...dar a la autoridad de corregir por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público...”

Es por ello por lo que la Revocatoria Directa puede ser presentada por fuera de los términos propios de la vía gubernativa, ya sea porque el administrado no hizo uso de los recursos de ley o porque el acto administrativo no tiene recursos. Con el fin de que ese acto administrativo sea revocado o sustituido por el mismo órgano que lo expidió, ya sea de oficio o a solicitud de parte.

Respecto a la figura de Revocatoria Directa de los actos administrativos de carácter particular se tendrá por objeto el restablecimiento del orden jurídico, del interés público o social y el derecho que tiene toda persona para que le garanticen sus derechos, por lo tanto, es deber de la administración retirar sus propios actos, frente a la materia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto 2084989 del 08 de junio de 2016 advierte que:

“(...) son razones de legalidad las que constituyen un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, una confrontación normativa sobre la infracción al orden prestablecido con violación del principio de legalidad, y hay razones de mérito cuanto el acto es extinguido por contrariar el interés público o social, o una persona determinada recibe un agravio injustificado”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política dentro de todas las actuaciones administrativas debe respetarse el debido proceso administrativo. En este sentido, la Honorable Corte Constitucional, Sentencia C – 034 de 2014, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, se pronunció de la siguiente manera:

“(...) La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa. (...)”

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho de defensa" al ejercer su poder político, jurídico y legislativo.

Por su parte la seguridad jurídica es un principio universalmente reconocido del Derecho que se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

Tanto la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho de defensa constituyen un cumulo de garantías entre otros, otorgada al individuo por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus

derechos no serán violentados o que, si esto llegará a producirse, le serán asegurados por el mismo Estado su protección y reparación.

En resumen, el debido proceso, el derecho a la defensa y a la seguridad jurídica permiten la confianza y la garantía a todo individuo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y regulados por la ley.

En este orden, el acto proferido por la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. se opone a la constitución y a la ley y en este sentido será susceptible de ser retirado del ordenamiento jurídico en sede administrativa.

En el caso que nos ocupa, se tiene que la Sanción No. 00291 del 31 de enero de 2014 y su modificación a través de la Resolución No. 01803 del 06 de octubre de 2015, encuadrarían dentro del Numeral 1 del Artículo 69 del Decreto 01 de 1984 y, en consecuencia, exige de parte de la administración un pronunciamiento que evite que el acto administrativo vaya en contravía de la Ley y tenga efectos hacia los terceros, en este caso el presunto infractor de la norma ambiental y en este caso se enmiende esos efectos.

Así las cosas, la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular, tiene como fin el restablecimiento del orden jurídico, del interés público o social y el derecho que tiene toda persona de que se le garanticen sus derechos y no se le cause agravio injustificado alguno, por lo tanto, es deber de la administración retirar sus propios actos cuando opere alguna de las causales contempladas en el Artículo 69 del decreto 01 de 1984.

Finalmente, debe señalarse que la Secretaría Distrital de Ambiente es la competente para revocar la Sanción No. 00291 del 31 de enero de 2014 y su modificación y confirmación No. 01803 del 06 de octubre de 2015, por ser la misma entidad que expidió dicho acto administrativo.

III. RÉGIMEN PROCESAL ADMINISTRATIVO APLICABLE

En el presente caso es menester recordar que el régimen sancionador, se encuentra sujeto a los principios constitucionales de legalidad, tipicidad y reserva de ley, principios rectores del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Al respecto, en relación con la norma procesal aplicable, encontramos que la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, en su artículo 308, consagró el régimen de transición y vigencia de la siguiente manera:

“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.... (Subrayas y negritas insertadas).

Dicho Código (CPACA) entró en vigencia a partir del 2 de julio de 2012, ordenando su aplicación a todos los procesos, demandas, trámites, procedimientos o actuaciones administrativas que se inicien con posterioridad a dicha fecha, estableciendo a su vez, que los que estuvieran en curso al momento de entrar a regir, seguirían tramitándose conforme al régimen jurídico anterior.

Que lo anteriormente descrito nos permiten evidenciar que las reglas adoptadas por la Ley 1437 de 2011 (CPACA), guardan armonía en la eficacia que debe tener las actividades del Estado en la protección y realización de los derechos de los administrados y en la consecución del bien común, paradigmas acogidos en la finalidad del artículo 1, en los principios del artículo 3, derechos y deberes tanto de las personas como de las autoridades (artículos 6 al 10) y en las reglas de procedimiento de las actuaciones de las autoridades en ejercicio de su función administrativa, en las que el derecho a una decisión pronta, a la defensa y a la seguridad jurídica de los derechos adquiridos encuentra en esta Ley especial protección y garantía procesal.

En consecuencia, debe precisarse en este caso, que la ley invocada, a los Actos Administrativos de este proceso sancionatorio ambiental, a saber, la Resolución No. 1720 del 19 de marzo de 2009, el cual permite evidenciar que la fecha de Visita Técnica de Verificación por parte de la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental – Oficia de Control Flora y Fauna de la SDA, se realizó el día 11 de agosto de 2008, y siendo esto así, resulta evidente que la norma de procedimiento administrativo aplicable, corresponde al Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, por lo tanto, es la que se aplicará en el presente Acto Administrativo, y se aplicará en adelante dentro del presente Proceso Sancionatorio Ambiental.

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

IV. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA

1. DEL CASO EN CONCRETO

El Grupo de Saneamiento Jurídico Ambiental de esta Dirección, al revisar todos y cada uno de los documentos del presente caso que reposan dentro del expediente **SDA-08-2008-3883**,

encontró que **la autoridad ambiental profirió sin competencia temporal la Resolución No. 00291 del 31 de enero de 2014**, en donde la Dirección de Control Ambiental de la SDA, declaró responsable al señor MISAEAL CALDERÓN PARRA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la industria forestal denominada EBANISTERIA M.R., ubicada en la Calle 35A Sur No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad, de los cargos primero y segundo formulados mediante la Resolución No. 1720 del 19 de marzo de 2009, por vulnerar las conductas descritas en el artículo 23 del Decreto 948 de 1995 y artículo 9 de la Resolución 627 de 2006. Dicho acto administrativo fue notificado personalmente el 29 de abril de 2015 y con constancia de ejecutoria del 15 de mayo de 2015, acto modificado a través de **la Resolución No. 01803 del 06 de octubre de 2015**, mediante la cual, la Dirección de Control Ambiental de la SDA, resolvió el recurso de reposición presentado por medio del Radicado No. 2015ER81981 del 13 de mayo de 2015, contra la Resolución No. 00291 del 31 de enero de 2014. Dicho acto administrativo fue notificado por edicto el 02 de diciembre de 2015 y con constancia de ejecutoria del 3 de diciembre de 2015.

De tal manera, para el caso que nos ocupa, que es la revocatoria directa de los anteriores actos administrativos de fondo descritos, deduce jurídicamente esta Secretaría, que para la época de los hechos, que se encontraba en vigencia del Decreto 1594 de 1984, se disponía de un término de **tres (3) años**, contados a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es, desde el **11 de agosto de 2008**, fecha de expedición del **Concepto Técnico No. 012238 del 27 de agosto de 2008**, los cuales sirvieron de fundamento para proferir **la Resolución No. 1720 del 19 de marzo de 2009**, en donde la Dirección Legal Ambiental de la SDA, inició investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental y formuló pliego de cargos en contra del señor MISAEAL CALDERÓN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la Industria Forestal, ubicado en la Calle 35A No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad.

A partir de lo expuesto y que se precisa el término del que disponía esta Entidad para proferir la decisión de fondo de estas diligencias y, teniendo en cuenta que los hechos objeto del proceso ocurrieron antes de la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009 y, que el artículo 64 manifiesto que en la transición del procedimiento ambiental **“(...) 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.(...)”** (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En este sentido, en materia procesal ambiental y de cara a esta transición de procedimiento, el cual, debió de haberse aplicado a estas diligencias sancionatorias y del término de que disponían para hacerlo, es decir, hasta **ANTES del 21 de julio de 2009**, para proferir el Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente a estas diligencias, operando de tal manera, el fenómeno de la caducidad, con la aclaración que para este caso en concreto, si se surtió la decisión de fondo, la cual fue recurrida y modificada, pero posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, lo cual es tema en el presente acto administrativo, en virtud de que se había perdido la competencia para sancionar al infractor.

Por lo tanto, 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 procede de oficio.

Para el caso específico, la administración advierte que ha operado el fenómeno de la caducidad, por ende, procederá a declararla de oficio y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente SDA-08-2008-3883.

Por último y con base en lo anterior, esta Entidad dará aplicación a la Revocatoria Directa invocando la causal del Numeral 1 del Artículo 69 del Decreto 01 de 1984, con el fin de garantizar los derechos fundamentales del señor MISAEL CALDERÓN PARRA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la industria forestal denominada EBANISTERIA M.R., ubicada en la Calle 35A Sur No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad, brindándole un debido proceso, seguridad jurídica y derecho de defensa y de contradicción, consagrados en el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, dentro de este proceso sancionatorio.

IV. COMPETENCIA DE LA 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.

De conformidad con lo contemplado en el Numeral 2 del Artículo Segundo de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente, *“Por la cual se reasumen funciones por parte de la Secretaria 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 Secretaria *“2. Expedir los actos administrativos que aclaren, modifiquen, adicionen, o revoquen los recursos y solicitudes de revocatoria directa*

presentados contra los actos administrativos que decidan de fondo los procesos sancionatorios”, y de igual manera, corresponde a la Dirección de Control Ambiental de esta Secretaría “6. 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. - Revocar en su totalidad, la Resolución No. 00219 del 31 de enero de 2014 modificada a través de la Resolución No. 01803 del 06 de octubre de 2015, dentro de la diligencias administrativas del expediente **SDA-08-2008-3883**, adelantadas contra el señor **MISAEAL CALDERÓN PARRA**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la industria forestal denominada **EBANISTERIA M.R.**, ubicada en la Calle 35A Sur No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, iniciado por la Dirección Legal Ambiental a través de la Resolución No. 1720 del 19 de marzo de 2009, en contra del señor **MISAEAL CALDERÓN PARRA**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la industria forestal denominada **EBANISTERIA M.R.**, ubicada en la Calle 35A Sur No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad, por vulnerar las conductas descritas en el artículo 23 del Decreto 948 de 1995, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO TERCERO. - Notificar el contenido de la presente Resolución al señor **MISAEAL CALDERÓN PARRA**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, en calidad de propietario de la industria forestal denominada **EBANISTERIA M.R.**, ubicada en la Calle 35A Sur No. 8A-15 de la Localidad de San Cristóbal de esta ciudad, de conformidad con los artículos 43 y siguientes del Código de lo Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, en concordancia con el artículo 308 de la ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO. - El señor **MISAEAL CALDERÓN PARRA**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79352763, o su apoderado debidamente constituido deberá presentar al momento de la notificación, documento idóneo que lo acredite como tal.

ARTÍCULO CUARTO. - Comunicar la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Interno Disciplinario de esta entidad, para lo de su competencia. Se remitirá en consecuencia copia del presente acto administrativo.

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.

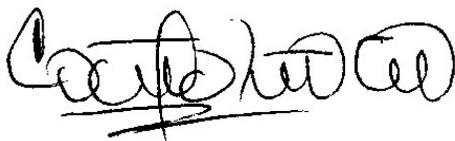
ARTÍCULO SEXTO. - Publicar la presente resolución en el Boletín Legal Ambiental de la entidad. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - Ordenar el archivo definitivo de las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2008-3883**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero y segundo del presente acto administrativo.

ARTÍCULO OCTAVO. - Contra la presente resolución procede recurso de reposición el cual se deberá interponer ante la Dirección de Control Ambiental de esta Secretaría, personalmente o por intermedio de apoderado, dentro de los cinco (05) días subsiguientes a su notificación, de conformidad con lo establecido en artículo 50 numeral 1, 51 y 51 del Código de lo Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, en concordancia con el artículo 308 de la ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 10 días del mes de noviembre del año 2021



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

IVONNE ANDREA PEREZ MORALES

CPS:

CONTRATO 2019-0056
DE 2019

FECHA EJECUCION:

05/11/2021

Revisó:

SANDRA MILENA BETANCOURT GONZALEZ

CPS:

CONTRATO 2021-1145
DE 2021

FECHA EJECUCION:

08/11/2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

10/11/2021

SDA-08-2008-3883