

RESOLUCION N. 05055

“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,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA-, en adelante la Secretaria, el día 27 de julio de 2008 llevó a cabo visita técnica de seguimiento al establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS, ubicado en la Carrera 70 B No. 2-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., de propiedad del señor ALFONSO RIOS, identificado con cedula de ciudadanía 79.425.931, de la cual se emitió el Concepto Técnico 12769 del 2 de septiembre de 2008, con base en cuyas observaciones mediante Auto 0473 del 27 de enero de 2009, inició investigación sancionatoria ambiental contra el citado establecimiento por la presunta violación a la normatividad ambiental en materia de aceites usados y residuos peligrosos. Acto notificado personalmente el 19 de mayo de 2009.

Que la Secretaria mediante Auto 0474 del 27 de enero de 2009, con base en el Concepto Técnico 12769 del 2 de septiembre de 2008, formuló cargos contra el establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS, ubicado en la Carrera 70 B No. 2-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., por i) No tener registro de vertimientos, infringiendo presuntamente el artículo 1º de la Resolución 1074 de 1997, ii) No presentar el Formulario Único de Registro de Vertimientos, junto con sus anexos, entre ellos la caracterización o muestreo representativo de los vertimientos generados por el establecimiento, infringiendo presuntamente el artículo 2º y 4º de la Resolución

No. 1074 de 1997 y iii) No garantizar que los lodos y sedimentos originados por los sistemas de tratamiento de aguas residuales, no sean dispuestos en corrientes de agua, en la red de alcantarillado público, al suelo o subsuelo y que la disposición de los mismos sea efectuada de manera adecuada según la norma, infringiendo presuntamente los artículos 7° de la Resolución No. 1074 de 1997 y los artículos 29 y 30 de la Resolución No. 1170 de 1997. Acto notificado personalmente el 19 de mayo de 2009.

Que la Secretaria mediante Resolución 0476 del 27 de enero de 2009, impuso medida preventiva de suspensión de actividades que impliquen el lavado de vehículos con ACPM e invasión del espacio público al establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS, ubicado en la Carrera 70 B No. 2-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C. Acto notificado personalmente el 19 de mayo de 2009.

Que verificado el Expediente SDA-08-2008-3602, contentivo de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio contra el establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS, ubicado en la Carrera 70 B No. 2-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., se estableció que a partir el folio 34 a 164, corresponden a actuaciones de seguimiento, por lo tanto, estas deben desglosarse con destino al expediente SDA-05-2013-2785.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

Sea lo primero aclarar que el sujeto de derecho objeto de la investigación sancionatoria ambiental adelantada en el expediente SDA-08-2008-3602, corresponde al señor ALFONSO RIOS, identificado con cedula de ciudadanía 79.425.931 y no el establecimiento de comercio, del cual éste es su propietario. Esto, por cuanto estos, carecen de personalidad jurídica, por ser un conjunto de bienes afectos a objeto comercial.

Es así como relación a la naturaleza de los establecimientos de comercio, el Código de Comercio, en su artículo 515, los define en los siguientes términos:

“Art. 515. Definición de establecimiento de comercio. Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”

En este orden de ideas, es claro que el establecimiento de comercio como conjunto de bienes destinados a cumplir los fines de la empresa, no es sujeto de derecho, sino su propietario, persona natural, que debió ser identificada e individualizada al inicio de la actuación administrativa, esto es el Auto 0473 del 27 de enero de 2009, con el cual se inició investigación sancionatoria ambiental.

Por lo tanto, es el señor ALFONSO RIOS, en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado AUTOLAVADO LAS AMERICAS, ubicado en la Carrera 70 B No. 2-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., es el destinatario del presente acto.

Aclarado lo anterior, es pertinente señalar que la situación irregular que dio origen a las presentes diligencias fue conocida por la Secretaria, el día 27 de julio de 2008, en la visita técnica de seguimiento al establecimiento de comercio denominado AUTOLAVADO LAS AMERICAS, con base en cuyos hallazgos, se inició investigación sancionatoria ambiental mediante Auto 0473 del 27 de enero de 2009.

Todo lo anterior, 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 01 de 1984, la Ley 99 de 1993 y Decreto 1594 de 1984, con forme a lo establecido en el régimen de transición establecido en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, Régimen Sancionatorio Ambiental.

En este orden de ideas el citado artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, prescribe:

“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 posterioridad a la entrada en vigor de la ley en mención, razón por la cual se concluye que en el sub júdice 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 la Secretaria, conoció del hecho irregular el **27 de julio 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 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**.

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).*

Para el caso que nos ocupa, se establece que esta Secretaría, disponía de un término de **tres (3) años**, contados a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar al inicio de la investigación sancionatoria ambiental, esto es, desde el **27 de julio de 2008**, fecha de la visita al establecimiento de comercio denominado AUTOLAVADO LAS AMERICAS, ubicado en la Carrera 70 B No. 2-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., en la cual se establecieron las irregularidades relacionadas con el manejo de aceites usados y residuos peligrosos, hasta el día **27 de julio de 2011**, 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, operó el fenómeno de la caducidad.

Por lo tanto, esta Secretaria procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2008-3602**.

A su vez, la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, artículo 308, dispone:

“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”.

Con forme 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.

Adicionalmente, Verificado el Expediente SDA-08-2008-3602, contentivo de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio contra el establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS, ubicado en la Carrera 70 B No. 2-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., se estableció que a partir el folio 34 a 164, corresponden a actuaciones de seguimiento, por lo tanto, estas deben desglosarse con destino al expediente SDA-05-2013-2785.

En atención a lo anterior, se hace necesario ordenar el desglose de los documentos obrantes a folios 34 a 164, con destino al expediente SDA-05-2013-2785, en el cual se adelantan las actuaciones de carácter permisivo relacionadas con el establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS.

Es así como el artículo 36 de la Ley 1347 del 2011, Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, establece:

“ARTÍCULO 36. FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad. (subrayado fuera de texto)

(...)”

En razón a que la documentación de un expediente constituye una unidad archivística, deberá numerarse consecutiva y cronológicamente de acuerdo a la fecha de la recepción a fin de encontrar un orden coherente.

Que así mismo, la Ley 1437 de 2011, Artículo 306. Sobre los aspectos no regulados en el Código, dispone:

“ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

En este orden de ideas, el artículo 116 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, establece:

“Artículo 116. Desgloses. Los documentos podrán desglosarse del expediente y entregarse a quien los haya presentado, una vez precluida la oportunidad para tacharlos de falsos o desestimada la tacha, todo con sujeción a las siguientes reglas y por orden del juez.

(...)

4. En el expediente se dejará una reproducción del documento desglosado.”

En este orden de ideas, se ordenará en la parte resolutive del presente acto el desglose de los documentos obrantes a folios 34 a 164 del expediente SDA-08-2008-3602, con destino al expediente SDA-05-2013-2785, en el cual se adelantan las actuaciones de carácter permisivo relacionadas con el establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS.

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 los Numerales 6° y 9° 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 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 Secretaría “Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios y “ Expedir los actos que ordenan el archivo, desglose, acumulación, ordenación cronológica y refoliación de actuaciones administrativas en los procesos de carácter sancionatorio”, respectivamente.

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

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar al Grupo Interno de Trabajo de Notificaciones y Expedientes (GITNE), que se desglose del expediente SDA-08-2008-3602, los documentos obrantes a folios 34 a 164, con destino al expediente SDA-05-2013-2785, en el cual se adelantan las actuaciones de carácter permisivo relacionadas con el establecimiento AUTOLAVADO LAS AMERICAS, conforme a lo expuesto en la parte considerativa del presente acto.

ARTICULO SEGUNDO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso adelantado por esta Secretaria, iniciado mediante Auto 0473 del 27 de enero de 2009, cuyas diligencias se encuentran contenidas en el expediente **SDA-08-2008-3602**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

ARTICULO TERCERO: Notificar el presente acto al señor ALFONSO RIOS, identificado con cédula de ciudadanía 79.425.931, en la Carrera 70 B No. 2 B-16 en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., 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 CUARTO: Enviar copia de la presente Resolución a la Oficina de Control Disciplinario Interno, para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: 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 SEXTO: Publicar el presente acto en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2008-3602**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

