

RESOLUCION N. 05061

“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, el Decreto 01 de 1984, en concordancia con el Acuerdo Distrital 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 en la Resolución 01865 del 06 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que por medio del Radicado No. 2004ER3810 del 02 de febrero de 2004, interpusieron queja anónima, en donde manifiestan que en la Calle 33 No. 49A-84 los olores a químicos son muy fuertes y horribles.

Que por medio del Concepto Técnico No. 1937 del 24 de febrero de 2004, el DAMA, por medio del Grupo de Quejas y Soluciones Ambientales realizó visita técnica de inspección a la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad con el fin de conocer claramente la contaminación atmosférica en el establecimiento denominado PRODUCTOS LEO, en donde se dejó evidenciado que debe adecuar los dispositivos de control de tal forma aseguren la adecuada dispersión de los vapores y olores y que impidan causar con ellos molestias a los vecinos y transeúntes, con el fin de dar cumplimiento al artículo 23 del Decreto 948 de 1995; de igual manera, debe tramitar el registro único de vertimientos ante el DAMA, para dar cumplimiento al artículo 1 de la Resolución 1074 de 1997.

Que por medio del Requerimiento No. 2004EE15571 del 05 de agosto de 2004, se requirió al señor BENITO CARDENAS, en calidad de propietario o representante legal de la fábrica de PRODUCTOS LEO, ubicada en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, para que en el término de 30 días adecue los dispositivos de los vapores y olores y

que impidan causar con ellos molestias a los vecinos y transeúntes, con el fin de dar cumplimiento al artículo 23 del Decreto 948 de 1995; de igual manera, debe tramitar el registro único de vertimientos ante el DAMA, para dar cumplimiento al artículo 1 de la Resolución 1074 de 1997. Que por medio del Informe Técnico No. 17879 del 30 de septiembre de 2008, realizaron visita técnica de verificación al Requerimiento No. 2004EE15571 del 05 de agosto de 2004, el 25 de julio de 2008, en donde no lo han cumplido a la fecha.

Que por medio de la Resolución No. 4794 del 29 de julio de 2009, la Dirección de Control Ambiental impuso medida preventiva de suspensión de actividades que generen contaminación atmosférica y vertimientos del establecimiento PRODUCTOS LEO, por intermedio del propietario o representante legal el señor BENITO CARDENAS, ubicado en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, pues no se han implementado sistemas de control y extracción con el fin de garantizar una adecuada dispersión de los mismos y así mismo no se efectuó previamente el registro de vertimientos de su actividad industrial.

De igual manera, en el artículo segundo y tercero se inició proceso sancionatorio ambiental y formulo pliego de cargos al señor BENITO CARDENAS ROJAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19320994, en calidad de propietario o representante legal de la fábrica de PRODUCTOS LEO, ubicada en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, por no implementar los dispositivos o medidas necesarias para asegurar la adecuada dispersión de los gases generados por el proceso de fabricación lo cual produce la generación de malos olores, incumplimiento el artículo 23 del Decreto 948 de 1995 y, por no haber realizado el respectivo trámite del registro de vertimientos ante la autoridad ambiental, incumpliendo el artículo 1 de la Resolución 1074 de 1997, en concordancia del Requerimiento No. 2004EE15575 del 05 de agosto de 2004. Dicho acto administrativo quedo notificado personalmente el 22 de diciembre de 2009, con constancia de ejecutoria del 23 de diciembre de 2009 y publicada en el boletín legal de la entidad el 24 de febrero de 2011.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

Teniendo en cuenta que la situación irregular que dio origen a las presentes diligencias fue iniciada mediante el **Informe Técnico No. 17879 del 30 de septiembre de 2008**, proferido por la visita practicada el día **25 de julio de 2008**, los cuales sirvieron de fundamento para proferir la **Resolución No. 4794 del 29 de julio de 2009** por medio de la cual la Dirección de Control Ambiental de la SDA, abrió investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental y formulo pliego de cargos en contra del señor BENITO CARDENAS ROJAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19320994, en calidad de propietario o representante legal de la fábrica de PRODUCTOS LEO, ubicada en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, por no implementar los dispositivos o medidas necesarias para asegurar la adecuada dispersión de los gases generados por el proceso de fabricación lo cual produce la

generación de malos olores, incumplimiento el artículo 23 del Decreto 948 de 1995 y, por no haber realizado el respectivo trámite del registro de vertimientos ante la autoridad ambiental, incumpliendo el artículo 1 de la Resolución 1074 de 1997, en concordancia del Requerimiento No. 2004EE15575 del 05 de agosto de 2004.

De igual manera, en este acto administrativo se impuso medida preventiva de suspensión de actividades que generen contaminación atmosférica y vertimientos del establecimiento PRODUCTOS LEO, por intermedio del propietario o representante legal el señor BENITO CARDENAS, ubicado en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, pues no se han implementado sistemas de control y extracción con el fin de garantizar una adecuada dispersión de los mismos y así mismo no se efectuó previamente el registro de vertimientos de su actividad industrial. Dicho acto administrativo quedó notificado personalmente el 22 de diciembre de 2009, con constancia de ejecutoria del 23 de diciembre de 2009 y publicada en el boletín legal de la entidad el 24 de febrero de 2011.

Consecuentemente se advierte que los hechos materia de investigación son de naturaleza y de ejecución continua, dado que su consumación tuvo lugar por muchos momentos, que fueron claramente determinados en el tiempo, en el cual, uno de ellos marco el punto de referencia y de partida para el computo del término de caducidad.

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

“ARTÍCULO 64. TRANSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS. *El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se 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, formulación de pliego de cargos e imposición de medida preventiva, 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 continua, 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 **25 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 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).*

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 se tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es desde el **25 de julio de 2008**, fecha de expedición del **Informe Técnico No. 17879 del 30 de septiembre de 2008**, los cuales sirvieron de fundamento para proferir la **Resolución No. 4794 del 29 de julio de 2009**, en donde la Dirección de Control Ambiental de la SDA, abrió investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental y formulo pliego de cargos en contra del señor BENITO CARDENAS ROJAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19320994, en calidad de propietario o representante legal de la fábrica de PRODUCTOS LEO, ubicada en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, por no implementar los dispositivos o medidas necesarias para asegurar la adecuada dispersión de los gases generados por el proceso de fabricación lo cual produce la generación de malos olores, incumplimiento el artículo 23 del Decreto 948 de 1995 y, por no haber realizado el respectivo trámite del registro de vertimientos ante la autoridad ambiental, incumpliendo el artículo 1 de la Resolución 1074 de 1997, en concordancia del Requerimiento No. 2004EE15575 del 05 de agosto de 2004.

De igual manera, en este acto administrativo se impuso medida preventiva de suspensión de actividades que generen contaminación atmosférica y vertimientos del establecimiento PRODUCTOS LEO, por intermedio del propietario o representante legal el señor BENITO CARDENAS, ubicado en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, pues no se han implementado sistemas de control y extracción con el fin de garantizar una adecuada dispersión de los mismos y así mismo no se efectuó previamente el registro de vertimientos de su actividad industrial, por lo que disponía hasta el **25 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, de tal modo 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-08-2009-1088**.

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

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 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 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 *“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. - Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, iniciado por la Dirección de Control Ambiental a través de la Resolución No. 4794 del 29 de julio de 2009, en contra del señor BENITO CARDENAS ROJAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19320994, en calidad de propietario o representante legal de la fábrica de PRODUCTOS LEO, ubicada en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Notificar el contenido de la presente resolución al señor BENITO CARDENAS ROJAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19320994, en calidad de propietario o representante legal de la fábrica de PRODUCTOS LEO, ubicada en la Calle 33 No. 49A-84 Sur de la Localidad de Puente Aranda de esta ciudad, de conformidad con los artículos 43 y siguientes del Código de lo Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

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

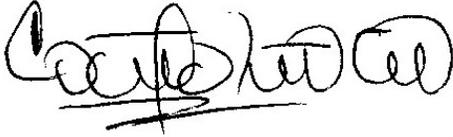
ARTÍCULO CUARTO. - Publicar la presente resolución en el Boletín Legal Ambiental de la entidad. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO 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. - Ordenar el archivo definitivo de las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2009-1088**, 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 (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.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
fecha**



**CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

Elaboró:

IVONNE ANDREA PEREZ MORALES

CPS:

CONTRATO 2019-0056
DE 2019

FECHA EJECUCION:

12/12/2021

Revisó:

SANDRA MILENA BETANCOURT GONZALEZ

CPS:

CONTRATO 2021-1145
DE 2021

FECHA EJECUCION:

13/12/2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

14/12/2021

SDA-08-2009-1088