

RESOLUCION N. 05577

“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 mediante oficio radicado ER34685 del 26 de agosto de 2005, la Personería del Supercade del Portal de las Américas presentó ante el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA-, en adelante el Departamento, denuncia por la presunta contaminación atmosférica y auditiva generada por una recicladora ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, y la contaminación auditiva de un taller de ornamentación ubicado en la carrera 86 C BIS No. 40 C -34 sur, localidad de Kennedy en la ciudad de Bogotá D.C.

Que el Departamento, efectuó vista de verificación el día 6 de octubre de 2005, al predio ubicado en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, localidad de Kennedy, en la ciudad de Bogotá D.C., de cuyos resultados emitió el Concepto Técnico 9116 del 2 de noviembre de 2005, con base en cuyas observaciones, se efectuó el requerimiento radicado 2006EE5820 del 3 de marzo de 2006.

Que el departamento, mediante requerimiento radicado 2006EE5820 del 3 de marzo de 2006, solicitó el señor AWBIN VINCHIRA TORRES, identificado con cedula de ciudadanía 79.137.129, en calidad de propietario de la recicladora ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, localidad de Kennedy, en la ciudad de Bogotá D.C., para que en el término de 30 días confinara sus instalaciones e instalara los dispositivos necesarios que aseguren la ausencia de humedad, no generación de olores ofensivos ni esparcimiento de material fuera de la bodega, además de abstenerse de usar la maquina “quita-mota” sobre el andén vecino.

Que la Secretaria Distrital de Ambiente – SDA-, en adelante la Secretaria, mediante Resolución 290 del 23 de febrero de 2007, inició procedimiento sancionatorio y formulo cargos contra la bodega de plásticos denominada PLASTICOS SOL, ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, localidad de Kennedy, en la ciudad de Bogotá D.C., de propiedad del señor AWBIN VINCHIRA TORRES identificado con cedula de ciudadanía 79.137.129, por el presunto incumplimiento al artículo 23 del Decreto 948 de 1995, artículo 2 de la Resolución 619 de 1997 y artículo 11 de la Resolución 1208 de 2003, relativos a la protección ambiental en materia de emisiones atmosféricas. La cual fue notificada por edicto fijado el 29 de mayo de 2007 y desfijado el 31 del mismo mes y año.

Que la Personería de Bogotá D.C., mediante oficio radicado No.2007ER31512 del 2 de agosto de 2007, solicitó información a la Secretaria, sobre las condiciones ambientales que presentaba la bodega de reciclaje ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, en la ciudad de Bogotá D.C., para cuya respuesta se efectuó visita al referido establecimiento el 9 de agosto del mismo año, de la cual emitió el Concepto Técnico 3631 del 14 de agosto de 2007, con forme a cuyas observaciones, se recomendó tomar las medidas necesarias respecto de la invasión del espacio público, uso del suelo.

Que la Secretaria una vez más practico visita al establecimiento de comercio ubicado en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, en la ciudad de Bogotá D.C., el día 25 de septiembre de 2007, de la cual emitió Concepto Técnico 10421 del 5 de octubre de 2007, con base en cuyas observaciones mediante Resolución 1985 del 18 de julio de 2008, se abrió investigación sancionatoria y formulo cargos contra el establecimiento denominado PLASTICOS EL SOL, ubicado en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, de la ciudad de Bogotá D.C., por no emplear sistemas de control respecto de las emisiones de ruido infringiendo presuntamente el artículo 51 del Decreto 948 de 1995, entre otros. Acto notificado personalmente el 15 de octubre de 2008 y ejecutoriado el 16 del mismo mes y año.

Que la Secretaria mediante Auto 0036 del 3 de enero de 2014 (proceso 2394995), ordenó el desglose de los folios 43 al 61 y del 62 al 74 Tomo 1 y su incorporación a un nuevo expediente sancionatorio, a nombre del señor AUBIN VINCHIRA TORRES, los cuales corresponden a las actuaciones relacionadas con el Concepto Técnico 10421 del 5 de octubre de 2007 y Resolución 1985 del 18 de julio de 2008, que abrió investigación sancionatoria y formulo cargos contra el establecimiento denominado PLASTICOS EL SOL, ubicado en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, de la ciudad de Bogotá D.C.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que 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-08-2006-565, corresponde al AWBIN VINCHIRA TORRES,

identificado con cedula de ciudadanía 79.137.129, y no al establecimiento de comercio del cual éste es propietario. Esto, por cuanto aquel, carece 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 la Resolución 290 del 23 de febrero de 2007, que inició procedimiento sancionatorio contra la bodega de plásticos denominada PLASTICOS SOL, ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, localidad de Kennedy, en la ciudad de Bogotá D.C., y formuló cargos contra el señor AWBIN VINCHIRA TORRES.

Por lo tanto, es el señor AWBIN VINCHIRA TORRES, en calidad de propietario de la recicladora ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, localidad de Kennedy, en la ciudad de Bogotá D.C., el destinatario del presente acto.

Aclarado lo anterior, es pertinente señalar que la situación irregular que dio origen a la presente actuación sancionatoria, fue verificada en varias oportunidades por la Autoridad Ambiental, siendo la visita del 6 de octubre de 2005, a la bodega de plásticos denominada PLASTICOS SOL, ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, localidad de Kennedy, en la ciudad de Bogotá D.C., la que dio lugar al requerimiento radicado 2006EE5820 del 3 de marzo de 2006 y Resolución 290 del 23 de febrero de 2007, por la cual se inició procedimiento sancionatorio contra el citado establecimiento de comercio y formulación de cargos contra el señor AWBIN VINCHIRA TORRES identificado con cedula de ciudadanía 79.137.129, por el presunto incumplimiento al artículo 23 del Decreto 948 de 1995, artículo 2 de la Resolución 619 de 1997 y artículo 11 de la Resolución 1208 de 2003, relativos a la protección ambiental en materia de emisiones atmosféricas.

Por lo tanto, los hechos que dieron lugar a la investigación, como la Resolución que determinó su inicio y formulación de cargos, tuvieron lugar con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009, razón por la cual, resulta procedente señalar, que la normativa aplicable al presente caso, corresponde a la prevista en el Decreto 01 de 1984, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1594 de 1984.

A partir de lo expuesto, se hace necesario precisar cuál es el término de caducidad aplicable al presente caso, teniendo en cuenta que los hechos irregulares objeto del proceso ocurrieron antes

de la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009. Para tal efecto acudiendo a la norma en comento, se procede al análisis del régimen de transición allí previsto, el cual establece:

“ARTÍCULO 64. TRANSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS. *El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.”*

En este sentido, en materia procesal y de cara a la transición de procedimientos previstos en el artículo 64 de la ley 1333 de 2009, se advierte que, para el presente caso se surtió la etapa de inicio con 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 el Departamento conoció por última vez, del hecho irregular el **6 de octubre de 2005**, 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 deduce que esta Secretaría, disponía de un término de **tres (3) años**, contados a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es, desde el **6 de octubre de 2005**, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a la presente actuación, relacionados con la sobre presión de los niveles máximos permitidos para la zona residencial, por la Resolución 8321 de 1983 del Ministerio de Salud. Por tanto, esta Secretaría disponía hasta el día **6 de octubre de 2008**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, trámite que no se surtió; por lo anterior, de tal modo que operó el fenómeno de la caducidad.

En razón de lo anterior, esta Secretaria procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria respecto de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2006-565**, relativas a la investigación que dio inicio mediante Resolución 290 del 23 de febrero de 2007.

En lo que corresponde a las actuaciones relacionadas con la Resolución 1985 del 18 de julio de 2008, por la cual se abrió investigación sancionatoria y formularon cargos contra el establecimiento denominado PLASTICOS EL SOL, ubicado en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, de la ciudad de Bogotá D.C., por no emplear sistemas de control respecto de las emisiones de ruido infringiendo presuntamente el artículo 51 del Decreto 948 de 1995, entre otros; mediante Auto 0036 del 3 de enero de 2014 (proceso 2394995), se ordenó el desglose de los folios 43 al 61 y del 62 al 74 Tomo 1 y su incorporación a un nuevo expediente sancionatorio, a nombre del señor AUBIN VINCHIRA TORRES, respecto a lo cual revisado el sistema de información FOREST, se estableció que en efecto se abrió el expediente sancionatorio SDA-08-2015-2222, en cual se adelantan las actuaciones correspondientes.

En este orden de ideas, el acto a seguir con la declaratoria de caducidad de la facultad sancionatoria respecto de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2006-565**, relativas a la investigación que dio inicio mediante Resolución 290 del 23 de febrero de 2007, es el correspondiente archivo del expediente.

A su vez, es pertinente señalar que 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”.

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.

III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

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

De conformidad con lo contemplado en el numeral 6 del Artículo Segundo de la Resolución 1865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente, *“Por la cual se reasumen funciones por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, se delegan funciones en la Dirección de Control Ambiental y sus Subdirecciones adscritas y se toman otras determinaciones”* corresponde a la Dirección de Control Ambiental de la señalada Autoridad *“6. Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios”*

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

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso sancionatorio ambiental iniciado por la secretaria Distrital de Ambiente – SDA-, mediante Resolución 290 del 23 de febrero de 2007 y cuyas actuaciones obran en el expediente SDA-08-2006-565, por las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el presente acto al señor AWBIN VINCHIRA TORRES, identificado con cedula de ciudadanía 79.137.129, en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado PLASTICOS SOL, ubicada en la carrera 86 C BIS No. 40 C-22 SUR, localidad de Kennedy, en 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 TERCERO: Enviar copia de la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Cumplido lo anterior **archivar** definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2006-565**, de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa del presente acto.

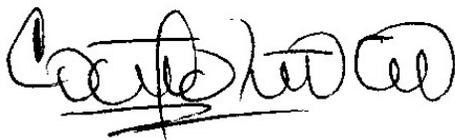
ARTÍCULO QUINTO: Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009; para su conocimiento y fines pertinentes.

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: Contra la presente Resolución procede recurso de reposición el cual se deberá interponer ante el Despacho de esta Secretaría, de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), en concordancia con el artículo 308 de la ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 28 días del mes de diciembre del año 2021



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

JOHANNA VANESSA GARCIA CASTRILLON CPS: CONTRATO 2021-1110 FECHA EJECUCION: 28/12/2021
DE 2021

Revisó:

SANDRA MILENA BETANCOURT GONZALEZ CPS: CONTRATO 2021-1145 FECHA EJECUCION: 28/12/2021
DE 2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 28/12/2021

SDA-08-2006-565