

RESOLUCION N. 00877

“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 (Código Contencioso Administrativo), 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 4 de mayo de 2009 y en especial, las delegadas en la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que, mediante radicado No. 2004ER97 del 5 de enero de 2004, la oficina de quejas y reclamos del DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, recibió una queja anónima por una instalación de unos parasoles en la Calle 80 No. 13A-40 de esta ciudad.

Con motivo de lo anterior, la Subdirección Ambiental Sectorial del DAMA, realizó visita técnica el día **18 de marzo de 2004**, al establecimiento de comercio denominado CAFETERÍA Y LICORERA ESTACIÓN LUNADA, ubicado en la Calle 80 No. 13A-40 de la Localidad de Chapinero de esta ciudad; de propiedad de la señora YOLANDA BENAVIDES.

Como resultado de la visita en comento, el Departamento Técnico del Medio Ambiente – DAMA- emitió el Concepto Técnico No. 2787 del 26 de marzo de 2004; en el cual se recomienda requerir a la propietaria del establecimiento referido, para que cumpla y desmonte los avisos encontrados, toda vez que, infringe la normatividad ambiental en materia de publicidad exterior visual.

Posteriormente, la Secretaría Distrital de Ambiente realizó nueva visita técnica el día **24 de enero de 2008**, al establecimiento ubicado en la Calle 80 No. 13A-40 de la Localidad de Chapinero de esta ciudad. Producto de la visita se emitió por parte de esta Entidad el Concepto Técnico No.

008659 del 24 de junio de 2008, en el cual se sugiere remitir a la Oficina de Control de Emisiones y Calidad del Aire para que den inicio al proceso de desmonte.

Que, la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de esta Secretaría, emitió el Concepto Técnico No. 18594 del 4 de noviembre de 2009, respecto de la publicidad exterior visual instalada en la Calle 80 No. 13A-40 de la Localidad de Chapinero de esta ciudad, en cual se estableció el incumplimiento a la normatividad ambiental vigente en materia de publicidad exterior visual, de acuerdo a los antecedentes reportados por el grupo de quejas y soluciones de los años 2004 y 2008, razón por la cual no fue necesario adelantar un visita a efectos de constatar el presunto incumplimiento, según señala el mencionado concepto.

Que, con base en todo lo anterior, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante Auto No. 4166 del 14 de septiembre de 2011, se ordenó la Apertura de proceso sancionatorio contra la señora YOLANDA BENAVIDES SOLORZANO, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.779.773, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio denominado ESTACIÓN LUNADA, ubicado en la Calle 80 No. 13A-40 de la Localidad de Chapinero de esta ciudad.

Que, mediante radicado No. 2011EE120400 del 23 de septiembre de 2011, esta Entidad envió citación para notificación del anterior acto administrativo, el cual no fue posible notificar personalmente, por lo cual esta Secretaría surtió la notificación mediante edicto el cual fue fijado el día 16 de noviembre de 2011 y desfijado el 29 de noviembre del mismo año. Cuenta con constancia de ejecutoria del 30 de noviembre de 2011. Fue comunicado al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, lo cual se puede evidenciar a folio 72 del expediente SDA-08-2010-1088.

Que, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante Auto No. 02502 del 14 de mayo de 2014, dispuso: ***"PRIMERO.- Aclarar el auto No. 4166 del 14 de septiembre de 2011, para indicar que la norma procedimental aplicable es la Ley 1333 de 2009, por ello se tendrá como parte integral del auto que se aclara, el concepto técnico No. 6527 del 16 de septiembre de 2013, y de esta forma continuar el proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental iniciado contra la señora YOLANDA BENAVIDES SOLORZANO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41779773, en calidad de propietaria del establecimiento denominado ESTACION LUNADA, ubicado en la calle 80 No. 13 A – 40 de esta ciudad, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo"***.

El referido acto administrativo fue notificado por edicto fijado el 24 de junio de 2015 y desfijado el 8 de julio del mismo año. Cuenta con constancia de ejecutoria del 9 de julio de 2015.

Posteriormente, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante Resolución No. 02712 del 7 de diciembre de 2015, resolvió: ***"ARTÍCULO PRIMERO. - REVOCAR el Auto aclaratorio No. 02502 del 14 de mayo de 2014, conforme lo expuesto en la parte motiva."***

ARTICULO SEGUNDO. - CONFIRMAR el Auto de Inicio No. 4166 del 14 de septiembre de 2011, en todas y cada una de sus partes de conformidad con consideraciones efectuadas en el presente acto administrativo.

(...)"

La Resolución en comento fue notificada personalmente el 18 de enero de 2016 al señor Procurador OSCAR RAMÍREZ MARÍN, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.443.966. Cuenta con constancia de ejecutoria del 19 de enero de 2016. Asimismo, fue comunicada al Procurador 4º. Judicial II de Bogotá, mediante radicado No. 2015EE249358 del 11 de diciembre de 2015. De igual manera, fue publicada en el Boletín Legal Ambiental de esta Entidad el 7 de octubre de 2015.

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 conocida por esta Entidad, el día **18 de marzo de 2004**, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, resulta procedente establecer como primera medida, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) y la Ley 99 de 1993.

Consecuentemente, se advierte que los hechos materia de investigación son de naturaleza y de ejecución instantánea, dado que su consumación tuvo lugar en un único momento, claramente determinado en el tiempo, el cual marca 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 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 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 esta Secretaría conoció del hecho irregular el día **18 de marzo de 2004**, 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**.

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 día **18 de marzo de 2004**, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a la presente actuación, y que se relacionan con el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental. Por tanto, la autoridad ambiental disponía hasta el día **17 de marzo de 2007**, 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.

Es por lo anterior que se procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y en consecuencia, se ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2010-1088**.

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 los numerales 6 y 9 del Artículo 2 de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente, por la cual el Secretario Distrital de Ambiente delega en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de:

“6. Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios.

Que, en mérito de lo expuesto, 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 proceso adelantado por la Secretaría Distrital de Ambiente, en contra de la señora **YOLANDA BENAVIDES SOLORZANO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.779.773, en calidad de propietaria del establecimiento denominado **ESTACIÓN LUNADA**, ubicado en la Calle 80 No. 13A – 40 de la Localidad de Chapinero de esta ciudad; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto y que constan en las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2010-1088**.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR esta Resolución a la señora **YOLANDA BENAVIDES SOLORZANO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.779.773, en la Calle 80 No. 13A –

40 de la Localidad de Chapinero de esta ciudad; de acuerdo con la última dirección que registra el expediente, de conformidad con los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

ARTÍCULO TERCERO: Enviar copia de la presente Resolución a la Oficina de Control Disciplinario Interno, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Publicar la presente Resolución en el boletín que para el efecto disponga la Entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

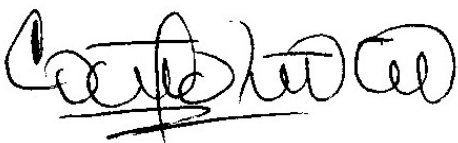
ARTÍCULO QUINTO: Comunicar esta decisión a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, conforme lo dispone el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, asimismo al correo electrónico procesosjudiciales@procuraduria.gov.co.

ARTÍCULO SEXTO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2010-1088**, 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 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 01 días del mes de abril del año 2022



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

JOHN FREDY PERDOMO ROJAS

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20221128 DE 2022

FECHA EJECUCION:

30/03/2022

Revisó:

ANDREA NATALIA ANTONIO FERNANDEZ

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20221127 DE 2022

FECHA EJECUCION:

31/03/2022

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

01/04/2022

Sector: SCAAV

Expediente: SDA-08-2010-1088