

RESOLUCION N. 02828

“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 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 por la Resolución 01865 del 06 de julio de 2021 modificada por la Resolución No. 046 del 13 de enero de 2022 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que el día 3 de marzo de 2008, mediante Radicado No. 2008EE6584, la Autoridad Ambiental, requirió a la señora **ANDREA CHACÓN CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.963.323, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio denominado **ARTE DORAL**, ubicado en la Calle 53 No. 16 – 13 del barrio Galerías de la Localidad de Teusaquillo de la ciudad de Bogotá, para que un término de ocho (8) días adelantara el trámite de registro del libro de operaciones ante la Secretaría Distrital de Ambiente de conformidad con lo establecido en el artículo 65 del Decreto 1791 de 1996.

Que el día 26 de marzo de 2008, la Autoridad Ambiental, llevó a cabo visita técnica en el establecimiento de comercio, y como consecuencia de la misma, a través de oficio con radicado No. 2008EE8984 del 1 de abril de 2008, se efectuaron unos requerimientos.

Que producto de la visita técnica, y los requerimientos efectuados, se emitió el **Concepto Técnico No. 11121 del 4 de agosto de 2009**, en el que se determinó:

“(..).5. **CONCEPTO TÉCNICO**

Dada la situación encontrada y en vista que hasta el día de emitir el presente concepto técnico, la industria no ha adelantado el registro del libro de operaciones, se declara incumplimiento a los requerimientos EE6584 (03/03/2008) y EE8984 (01/04/2008). (...).”

Que el día 7 de febrero de 2012, la Subdirección la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre, realizó visita técnica, al establecimiento de comercio denominado **ARTE DORAL**, y producto de la misma, emitió el **Concepto Técnico No. 01756 del 13 de febrero de 2012**, en el que se determinó:

“(..).IV. CONCEPTO TECNICO

En atención a lo anterior, se concluye que la señora ANDREA CHACON CAMACHO, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.963.323, propietaria del establecimiento ARTE DORAL, identificado con NIT 52.963.323-5, ubicado en la Calle 53 No. 16 – 13, no ha adelantado el trámite de registro del libro de operaciones ante esta Secretaría, incumpliendo el requerimiento 2008EE6584 del 3 de marzo de 2008. (...).”

Que posteriormente, la Dirección de Control Ambiental, a través de **Auto No. 00408 del 28 de mayo de 2012**, dio inicio al procedimiento sancionatorio de carácter ambiental en contra de la señora **ANDREA CHACÓN CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.963.323, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio denominado **ARTE DORAL**, ubicado en la Calle 53 No. 16 – 13 del barrio Galerías de la Localidad de Teusaquillo de la ciudad de Bogotá. Del referido acto administrativo, se notificó personalmente la parte interesada el día 26 de junio 2012 por intermedio de su apoderada, la Dra. Blanca Inés Higuera, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.704.664.

Que a través de **Auto No. 01560 del 15 de agosto de 2013**, se formuló pliego de cargos a la señora **ANDREA CHACÓN CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.963.323, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio denominado **ARTE DORAL**, ubicado en la Calle 53 No. 16 – 13 del barrio Galerías de la Localidad de Teusaquillo de la ciudad de Bogotá, en los siguientes términos:

“CARGO PRIMERO: Por no dar cumplimiento al Requerimiento No. 2008EE6584 de fecha 3 de marzo de 2008, Requerimiento No. 2008EE8984 de fecha 1 de abril de 2008, Concepto Técnico No. 11121 de fecha 4 de agosto de 2005, y el Concepto Técnico No. 01756 de fecha 13 de febrero de 2012, los cuales concluyeron que la señora ANDREA CHACON CAMACHO, en su calidad de propietaria del establecimiento denominado ARTE DORAL, no dio cumplimiento a las exigencias hechas, al no tramitar el registro del libro de operaciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 65 del Decreto 1791 de 1996.”

Que del Auto No. 01560 del 15 de agosto de 2013, se notificó personalmente la parte interesada el día 2 de abril 2014, por intermedio de su apoderada, la Dra. Blanca Inés Higuera, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.704.664.

Que mediante **Auto No. 00825 del 16 de abril de 2015**, se dio apertura a la etapa probatoria dentro del presente trámite. Del referido acto administrativo, se notificó personalmente la parte interesada el día 31 de julio 2015, por intermedio de su apoderada, la Dra. Blanca Inés Higuera, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.704.664.

Que dentro del expediente, no reposa ninguna otra actuación administrativa.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Como primera medida, resulta pertinente hacer las siguientes precisiones:

Tal como quedó registrado en los antecedentes del presente acto administrativo, la última actuación administrativa que reposa en el expediente es la expedición del **Auto No. 00825 del 16 de abril de 2015**, por medio del cual se dio apertura a la etapa probatoria dentro del proceso sancionatorio iniciado por esta Entidad mediante **Auto No. 00408 del 28 de mayo de 2012**, en contra de la señora **ANDREA CHACÓN CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.963.323, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio denominado **ARTE DORAL**, ubicado en la Calle 53 No. 16 – 13 del barrio Galerías de la Localidad de Teusaquillo de la ciudad de Bogotá.

Ahora bien, tanto el inicio del proceso sancionatorio ambiental, como la formulación de cargos efectuada a través de **Auto No. 01560 del 15 de agosto de 2013**, se fundamentó en el hecho que la presunta infractora, no dio cumplimiento a los requerimientos realizados por la Autoridad Ambiental, según escrito con radicados No. 2008EE6584 de fecha 3 de marzo de 2008, y 2008EE8984 de fecha 1 de abril de 2008, esto es, por no haber tramitado el registro del libro de operaciones ante esta Secretaría, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 del Decreto 1791 de 1996.

Cabe mencionar que la primera visita técnica llevada a cabo por la Autoridad Ambiental, fue el día 26 de marzo de 2008, esto con el fin de verificar el estado de cumplimiento de los requerimientos realizados.

Que lo anterior para precisar entonces, que esta Entidad verificó la comisión de la infracción ambiental, el día **26 de marzo de 2008**; es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009.

En este orden de ideas, resulta procedente establecer que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 1594 de 1984.

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 de la actuación con anterioridad a la entrada en vigor de la ley en mención.

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 **26 de marzo del 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**.

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. (...)”

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 comentario, 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 día **26 de marzo de 2008**, fecha de la visita técnica donde se verificó que la señora Andrea Chacón Camacho, no había realizado el trámite de registro del libro de operaciones ante la Secretaría, tal como le había sido requerido; por lo que disponía hasta el **26 de marzo de 2011**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, trámite que no se surtió, de tal modo que operó el fenómeno de la caducidad.

Por lo tanto, en esta Resolución se procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2008-2468**.

Por último, es del caso traer a colación la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, que en su 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 6º 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 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 proceso iniciado por la Secretaría Distrital de Ambiente, en contra de la señora **ANDREA CHACÓN CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.963.323, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio denominado **ARTE DORAL**, ubicado en la Calle 53 No. 16 – 13 del barrio Galerías de la Localidad de Teusaquillo de la ciudad de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Notificar el contenido de la presente Resolución a la señora **ANDREA CHACÓN CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.963.323, en la Calle 53 No. 16 – 13 del barrio Galerías de la Localidad de Teusaquillo de la ciudad de Bogotá, dirección registrada en el expediente; de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. - Comunicar la presente Resolución a la Oficina de Control Disciplinario Interno 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. 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.

ARTÍCULO SEXTO. - Ordenar el archivo definitivo de las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2008-2468**, como consecuencia de lo previsto en el Artículo Primero de la presente Resolución.

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 los artículos 50 y 51 del Decreto 01 de 1984 - Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

MARCELA ISABEL JIMENEZ CANTILLO CPS: CONTRATO SDA-CPS-20220776 DE 2022 FECHA EJECUCION: 17/06/2022

Revisó:

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ ORJUELA CPS: CONTRATO SDA-CPS-20220829 DE 2022 FECHA EJECUCION: 28/06/2022

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 29/06/2022