

RESOLUCION N. 04059

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO EN CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 02965 DEL 08 DE SEPTIEMBRE DE 2021 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA DIRECCION 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 la Dirección de Control Ambiental a través de la **Resolución No. 02965 del 08 de septiembre de 2021**, resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar responsable a la señora **LILIANA ANDREA TOVAR GARCÍA** identificada con la cédula ciudadanía número 52'862.179 propietaria del establecimiento denominado **SANTA TERESITA VETERINARIA**, ubicado en la Carrera 19 No 43-00 en la Localidad de Teusaquillo de la ciudad de Bogotá D.C., por los cargos formulados por esta Autoridad Ambiental, mediante el artículo primero del Auto 04221 del 23 de octubre de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer a la señora **LILIANA ANDREA TOVAR GARCÍA** identificada con la cédula ciudadanía número 52'862.179 **SANCIÓN PECUNIARIA POR UN VALOR DE, DOCE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$12.247.380), EQUIVALENTES A 337 UVT.**”

Que el mencionado acto administrativo fue notificado personalmente el día 10 de noviembre de 2021, a la señora LILIANA ANDREA TOVAR GARCÍA, identificada con cédula de ciudadanía No. 52862179.

Que mediante el radicado No. **2021ER256125 del 24 de noviembre de 2021**, el abogado Andrés FERNANDO GARCIA BARACALDO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79756629 y T.P No. 133061 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada de la señora LILIANA ANDREA TOVAR GARCÍA, identificada con cédula de ciudadanía No. 52862179, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 02965 del 08 de septiembre de 2021.

II. ARGUMENTOS DEL RECURSO

Manifiesta el recurrente los siguientes argumentos frente a la Resolución No. 02965 del 08 de septiembre de 2021, por medio de la cual resuelve un proceso sancionatorio ambiental, así:

“(…)

PRIMERO: Con fundamento en la Ley 1333 de 2009, la Secretaría de Medio Ambiente apertura investigación administrativa sancionatoria a la señora LILIANA ANDREA TOVAR GARCIA, conforme a concepto técnico No. 01216 del 25 de noviembre de 2013, por medio del cual sirvió de fundamento para iniciar el procedimiento sancionatorio de carácter ambiental por presunta falta de no garantizar una adecuada gestión de los residuos hospitalarios, sanitarios y similares generados por la actividad profesional que detenta la investigada de Médico Veterinaria y propietaria del establecimiento de comercio denominado SANTA TERESITA VETERINARIA, ubicado en la Carrera 19 No. 43 – 00 de la ciudad de Bogotá respectivamente.

SEGUNDO: Una vez iniciado el proceso sancionatorio con base en el informe técnico de 2013, agotada la oportunidad de elevar cargos a mi prohijada el día 23 de octubre de 2015, y la investigada no hacer uso de su derecho a descargos, se procedió a la práctica de pruebas hasta el día 30 de septiembre de 2018, llegando así al fallo sancionatorio de fecha 08 de septiembre de 2021, el cual es objeto de impugnación.

TERCERO: lo anterior lo traigo a colación como quiera que demuestra la desidia y la negligencia con la cual obró la presente Secretaría de Ambiente dentro del asunto de la referencia, puesto que para surtirse cada etapa procesal en sus dependencias, se tomó alrededor de 3 a 4 años entre una y otra, no obstante que la hoy encartada no hizo ningún pronunciamiento de fondo sobre los cargos endilgados como tampoco había presentado recurso alguno sobre cada providencia que se profería por la autoridad competente dentro del presente plenario, haciendo aun mas evidente la falta de celeridad y diligencia que tuvo el asunto de marras dentro de la Secretaría de Ambiente.

CUARTO: Ahora y con base en lo preceptuado por la Ley 1333 de 2009, la Secretaría de Ambiente profiere la decisión sancionatorio pasados 8 años de presentado el concepto técnico No. 01216, y 7 años desde el auto 04278 que da inicio al proceso sancionatorio correspondiente por los mismos puntos esbozados en aquel concepto técnico señalado.

QUINTO: Pues bien, y conforme a lo anteriormente señalado, el suscrito apoderado considera muy respetuosamente que el presente caso se encuentra viciado por el fenómeno jurídico de la **caducidad para la IMPOSICION de la sanción** de la que trata el artículo 52 de la ley 1437 de 2011 respectivamente

SEXTO: En la sentencia C-401 de 2010 se indicó que en concepto de la Corte Constitucional ...
(…)

Como se puede notar, la Corte Constitucional reconoció que el Estado cuenta con veinte años para ejercer la acción, lo cual se debe entender a la luz de su mismo postulado cuando señala que se debe dar sin **"dilaciones injustificadas"**.

De manera que es justamente ahí que surge el debate, pues el hecho de que el Estado tenga veinte años para activar a la Administración Pública en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental no significa entonces que el Estado tenga veinte años para llevar a cabo la investigación y poner a la actuación administrativa. Aceptar que el Estado cuenta con veinte años para investigar y sancionar, es aceptar que cuenta con ese tiempo para dilatar los procedimientos sancionatorios administrativos ambientales dejando en el ínterin la consolidación de situaciones jurídicas, gestando, además, incertidumbre para los presuntos infractores.

De manera que si se analiza el concepto de la denominada **caducidad de la acción sancionatorio ambiental frente al principio de que no puede haber dilación**, ello implicaría reconocer que el fenómeno jurídico de la caducidad debería distinguir dos situaciones: **i) el termino para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental, y ii) el termino para adelantar y concluir el procedimiento sancionatorio ambiental.**

Son dos escenarios totalmente distintos que al parecer la Secretaría de Ambiente tomo como similes cuando tiene en su fondo una connotación totalmente distinta, pues una cosa es tener 20 años la administración para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental y otra muy diferente el termino para adelantar y concluir el procedimiento sancionatorio ambiental como tal, el cual se materializa con la imposición de la respectiva sanción.

SÉPTIMO: En relación con el primer factor, **EL TERMINO PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL**, de la lectura sistemática del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con lo dispuesto en sus artículos 3 y 4, y en línea con las normas constitucionales que asignan al Estado el deber de cuidado y protección de los recursos naturales, no cabe duda de que, en efecto el Estado cuenta con veinte años para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental desde el momento en que se cometió la infracción (por incumplimiento tanto de las normas generales o particulares en materia ambiental, como por daño ambiental) cuando se trata de un hecho instantáneo, o desde el momento en que cesó la infracción ambiental en los casos de hechos sucesivos.

OCTAVO: Pero en cuanto al segundo factor, **CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL**, es donde el debate de la caducidad radica precisamente en el asunto de marras, pues al no haber discusión en cuanto a la aplicación de los veinte años para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental, queda sin techo el término del procedimiento, puesto que la norma no establece que la caducidad de la acción se suspende con el auto de apertura del procedimiento sancionatorio ambiental, en cuyo caso a partir de ahí se debe adoptar una posición respecto a que no se pueden seguir contabilizando los mismos veinte años, toda vez que los veinte años ya se interrumpieron y empieza a contabilizarse los términos de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 bajo una aplicación analógica, en consideración a que su artículo 47 señala que los preceptos de la norma son extensibles a las normas especiales, como en este caso sería la Ley 1333 de 2009.

NOVENO: El suscrito apoderado no desconoce que estamos en presencia de una ley especial, lo que hace entrever que en materia ambiental debe preferirse la norma especial, esto es, la ley 1333 de 2009 por encima de la ley 1437 de 2011 (CPACA). Pero esta "preferencia" no es absoluta sino todo lo contrario, es relativa.

Es así como el artículo 47 del CPACA establece lo siguiente:

(...)

Así las cosas, y como quiera que la ley 1333 de 2009, norma especial, no trae en su cuerpo normativo un precepto sobre el término que tiene la administración para imponer la sanción como tal, debe entonces hacerse uso de la norma general, esto es, lo estipulado por el artículo 52 del CPACA que a la letra señala:

(...)

DECIMO: No podemos dejar pasar por alto que como se dijo al inicio del presente recurso, la autoridad administrativa sobrepaso los términos legales para surtir todas y cada una de las etapas procesales distintivas del trámite sancionatorio descrito tanto en la norma general (CPACA) como en la especial (Ley 1333 de 2009).

Exista o no alegatos de conclusión, el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 establece que la autoridad ambiental tiene quince días hábiles para definir si procede o no la declaratoria de responsabilidad, y expedir un acto administrativo (en este caso todas las autoridades coinciden en que este acto administrativo se denomina “resolución”) en el que exonera o declara responsable al infractor. Para mayor ilustración transcribiré la norma en cita para su mejor comprensión:

(...)

Pues bien, en el asunto de marras, y dentro de las presente resolución a folio 3, manifiesta que el auto de cargos proferido por la autoridad ambiental de fecha 23 de octubre de 2015, indico que la investigada contaba con el termino de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del mismo, es decir desde el 14 al 27 de enero de 2016 para que directamente o por medio de apoderado debidamente constituido, presentara por escrito los descargos a que hubiese lugar conforme a lo preceptuado por el artículo 25 de la ley 1333 de 2009.

Como se puede dilucidar a simple vista y sin hacer mayores elucubraciones, la autoridad ambiental le recuerda a la investigada el tiempo que tiene para proceder a sus descargos conforme lo preceptuado por el artículo 25 de la ley 1333 de 2009, pero guarda silencio con el término con el término que tenía la misma administración ambiental para proferir su resolución que declara o no la responsabilidad del presunto infractor contemplada en el artículo 27 de la misma norma en cita.

(...)

Se observa entonces palmaria la violación al termino legal descrito en la norma especial por parte de la administración ambiental sin ninguna justificación que obre dentro del plenario para dicho proceder negligente y pernicioso en contra de los derechos de la hoy investigada, pese a que en Sentencia C – 401 de 2010 se indicó que en concepto de la Corte Constitucional, el proceso sancionatorio: “(…)”

ONCE: Ahora bien y en lo que respecta a la indagación preliminar que tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad, está a voces de lo preceptuado por el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 establece que “(…)”

Aterrizando en el caso de marras, observa el suscrito apoderado que dicha indagación preliminar comenzó con el Concepto Técnico 01216 del 25 de noviembre de 2013, y con este se iniciaba formalmente el término de indagación preliminar, el cual tendría como fecha límite a desarrollarse hasta el día 25 de mayo de 2014, lo cual no aconteció así toda vez que la Secretaría de Ambiente dio apertura al proceso sancionatorio el día 18 de julio de 2014, es decir, 2 meses posteriores a la fecha límite que se tenía para realizar la etapa procesal en comento.

DOCE: El suscrito apoderado debe indicar que dentro del presente plenario NO SE ENCUENTRA justificación alguna proferida por la autoridad ambiental para violar los términos legales contenidos en la norma 1333 de 2009, a lo cual guarda prudente silencio la autoridad a efectos de dar viso de legalidad una

actuación que se caracterizó por la negligencia paquidérmica de una autoridad que no realizó el proceso sancionatorio ajustado a las normas vigentes señaladas, violando de esta manera el debido proceso en la actuación que tenía a su cargo.

TRECE: *En ese orden de ideas, las autoridades administrativas NO SOLO se rigen por ese término de caducidad antes descrito, no obstante, lo anterior, existen otros términos previstos en la ley, los cuales deben ser cumplidos por las autoridades, pero al no tener una repercusión expresa, es un término que con frecuencia las autoridades suelen ignorar.*

Los términos otorgados en el CPACA o en cualquier otra norma especial, como la ley 1333 de 2009, están encaminados a garantizarle a los administrados un debido proceso regido bajo el principio de celeridad y eficacia y economía entre otros, por lo que, ignorar los términos legales contenidos en dichas normas y distintos al de la caducidad de la acción, es una clara violación al derecho a la defensa y varios principios procesales administrativos, entre ellos, que le ha precluido la oportunidad a la administración para sancionar a mi prohijada conforme a no haber ejercido en su oportunidad debida los actos que le eran propios para realizar al ente sancionador.

Los términos que se le otorgan al administrado para presentar, descargos, alegatos, y recursos, tampoco establecen una consecuencia en caso de no ser presentados, y tampoco dicen que sean perentorios, en ese orden de ideas ¿un recurso o unos descargos podrían ser presentados de manera extemporánea y aún así deben ser admitidos? Sonaría lógico si se aplica la igualdad de criterios entre administración y los administrados, bajo la lógica que más de una vez he visto que plantean las distintas autoridades.

PETICIONES

1. *Se reponga la Resolución No. 02965 de fecha 08 de septiembre de 2021, y en su lugar se Por las razones acá esbozadas y en su lugar se exonere de responsabilidad disciplinaria por los motivos señalados en el presente escrito, respectivamente.*
2. *De no compartir mi criterio, solicito se conceda el recurso de alzada ante el superior jerárquico que corresponda.*

*De este modo doy por presentado y en tiempo, el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución No. 02965 de fecha 08 de septiembre de 2021.
(...)"*

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Fundamentos Legales

Que de conformidad con el artículo 7 de la Constitución Política es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Que la regulación constitucional de los recursos naturales en Colombia, se estructura a partir de la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido tanto al Estado y a los particulares, como así lo describe el artículo 8 de la Constitución Política.

Que el artículo 79 de la Constitución Política elevó a rango constitucional la obligación que tiene el Estado de proteger el medio ambiente, y el derecho que tienen todos los Ciudadanos a gozar de un ambiente sano. El medio ambiente es un derecho colectivo que debe ser protegido por el Estado, estableciendo todos los mecanismos necesarios para su protección.

Que dentro de las obligaciones que el artículo 80 constitucional le asigna al Estado, está la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución; de igual forma, las de intervención, inspección y prevención encaminadas a precaver el deterioro ambiental; también, la de hacer efectiva su potestad sancionatoria; y exigir a manera de compensación los daños que a estos se produzcan.

Que el artículo 95 ibídem, preceptúa en su numeral 8 como un deber del Ciudadano, proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Que el artículo 333 de la multicitada norma, establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Igualmente dispone que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, es decir, que la libertad de la actividad económica desarrollada por lo particulares, tiene impuesta una serie de limitaciones y condicionamiento al ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener el ambiente sano.

Que la Ley 1333 de 2009, señala en su artículo 3, que son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental, los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

Que, a su vez, el artículo 5 de la misma ley, establece que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las disposiciones ambientales vigentes y a las contenidas en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente; de igual manera, constituye infracción ambiental la comisión de daño al medio ambiente.

Que, si bien es cierto que la carga de la prueba en los procedimientos sancionatorios ambientales corresponde al presunto infractor, también es conocido que el Estado debe tener una participación activa para verificar que los hechos y las pruebas que reposan dentro del procedimiento sean conducentes, pertinentes y útiles para establecer la existencia de la infracción. La sentencia C-595 de 2010 indica:

*“(...) La Corte considera que la presunción general establecida se acompasa con la Constitución toda vez que **no exime al Estado de su presencia activa en el procedimiento sancionatorio ambiental a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. Las distintas etapas previstas en el procedimiento sancionatorio -Ley 1333 de 2009-, son una clara muestra de las garantías procesales que se le otorgan al presunto infractor -debido proceso-. (Negrilla fuera de texto).***

Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).

No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales.

La presunción legal puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente. Corresponde al presunto infractor probar que actuó en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales, a pesar de las dificultades que en ciertos eventos pueda representar su demostración. (...)

Con respecto a las disposiciones Código Contencioso Administrativo, a partir del 2 de julio de 2012, empezó a regir la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señalando en el artículo 308:

*“(…) **ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA.** El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. (Subrayado fuera de texto) (...)

Que en consecuencia, en materia de recursos en la reclamación administrativa se hace aplicable el Título III, Capítulo Quinto ley 1437 de 2011, que en su artículo 74, establece:

*“(…) **ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

- 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*
- 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.*

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. *El de queja, cuando se rechace el de apelación. (...)*

Que sobre la oportunidad y presentación de los recursos, el artículo 76 de la ley 1437 de 2011, dispone:

*“(...) **ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN.** Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. (...)

Que a su vez, de acuerdo con lo previsto en el artículo 77 de la referida ley 1437 de 2011, los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:

*“(...) **ARTÍCULO 77. REQUISITOS.** Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.*

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

- 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.*
- 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.*
- 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.*
- 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.*

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber. (...)

Que una vez se observa la concurrencia de los requisitos anteriormente citados, se procede a resolver el recurso de reposición interpuesto, tal y como sigue a continuación.

2. Del procedimiento de la Ley 1333 de 2009 y demás normas

Que, a su vez, el artículo 5 de la misma ley, establece que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las disposiciones ambientales vigentes y a las contenidas en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente; de igual manera, constituye infracción ambiental la comisión de daño al medio ambiente.

Que la Ley 1333 de 2009, estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, subrogando entre otras disposiciones los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993, y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y demás autoridades ambientales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Que la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, señala en su artículo 3, que son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental, los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo primero de la Ley 99 de 1993.

Que el artículo 8 de la Ley 1333 de 2009, establece como eximentes de responsabilidad los siguientes:

*“(...) **Artículo 8º. Eximentes de responsabilidad. Son eximentes de responsabilidad:***

1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890.

2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista. (...)

Que a su vez el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, determina:

*“(...) **Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción.** Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.*

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8º y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente. (...)

Que, el artículo 30 de la mencionada norma establece:

“Artículo 30. Recursos. *Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.”*

Por su parte, el artículo 40 establece las sanciones en las que se encuentra inmerso quien resulte responsable de la infracción ambiental, las cuales son:

“...1. Multas diarias hasta por cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, Edificación o servicio.

3. Revocatoria o caducidad de concesión, permiso o registro.

(...).

Parágrafo1°. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime a Infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar...”

Que así mismo, el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009 indica *“(...) Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales.”*

IV. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA

1. Análisis probatorio y decisión

Verificado el cumplimiento de los presupuestos legales para presentar la impugnación, entra esta Autoridad a precisar lo siguiente:

Con la finalidad de analizar la argumentación expuesta por el recurrente, es del caso precisar que la Resolución No. No. 02965 del 08 de septiembre de 2021, mediante el cual se resuelve un proceso sancionatorio y se toman otras determinaciones, surgió como consecuencia del incumplimiento a la normatividad ambiental vigente al no garantizar una adecuada gestión de los residuos hospitalarios, sanitaria y similares generados por la actividad de la veterinaria de la sancionada, infringiendo con ello lo establecido en el numeral 1 y 5 del artículo 8 del Decreto 2676 de 2000, en con concordancia con el art. 2 de la Resolución 1164 y 7.2.10 del *“Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de los Residuos Hospitalarios y similares”*.

En este orden, se tiene que considera el recurrente que el presente trámite sancionatorio se encuentra viciado por el **fenómeno de la caducidad**, para lo cual, es preciso indicar que el ámbito de aplicación y la doctrina jurídica ha sido clara al establecer que las normas especiales prevalecen sobre las normas generales.

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 que dieron origen al presente proceso sancionatorio acaecieron el día 02 de octubre de 2013, como consecuencia de la visita técnica realizada por parte de los profesionales de la Subdirección de Control al Sector Público de esta Secretaría, es decir, en vigencia de la Ley 1333 de 2009.

Para tal efecto acudiendo a la norma en comento, el artículo 10 de la misma indica:

*“(…) **ARTÍCULO 10. Caducidad de la acción. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo. (…)**” (Negrilla y Subrayado fuera de texto)*

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 02 de octubre de 2013, fecha en la cual ya se encontraba vigente la Ley 1333 de 2009, cuyo artículo 10 estableció un término de caducidad de 20 años, es decir, que esta Autoridad Ambiental dispone de un término de veinte (20) años, contados a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, para la expedición del Acto Administrativo que resuelva de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio.

Razón por la cual, no es de recibo los argumentos esbozados pues como se evidencia, la

Secretaría Distrital de Ambiente ha enmarcado sus actuaciones dentro de la normatividad ambiental vigente y dentro de las facultades expresas fijadas por la Ley.

Ahora bien, el recurrente el manifiesta que la Indagación Preliminar del presente caso inició con el Concepto Técnico No. 01216 del 25 de noviembre de 2013, indicando que con este se iniciaba formalmente el término de indagación preliminar.

Para lo cual, es procedente aclarar que la etapa de Indagación Preliminar tiene como finalidad “(...) verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad (...)”, sin embargo, para el caso de estudio se tiene que el Concepto Técnico estableció las circunstancias de tiempo, modo y lugar del presente proceso sancionatorio y solo ordenara una indagación preliminar, “(...) cuando hubiere lugar a ello. (...)”

Que, al respecto en sentencia T – 3178294 la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, expuso:

“(...) dicha etapa es opcional o facultativa y tiene como objetivo aclarar las dudas que persisten una vez analizado el informe técnico y que se relacionan con la ocurrencia de la conducta, si aquella es constitutiva de infracción a las normas ambientales, o si configura daño ambiental, la identificación plena de los presuntos infractores o sobre si actuó al amparo de causal eximente de responsabilidad. (...)”

Dicho lo anterior, se evidencia que el presente proceso sancionatorio no surgió de una actuación desproporcionada sino por el contrario, surge a raíz del análisis del Concepto Técnico No. 01216 del 25 de noviembre de 2013, a través del cual como se indicó de manera clara las circunstancias de tiempo, modo y lugar siendo entonces innecesario agotar la etapa acá estudiada.

Finalmente, estima el recurrente que la Secretaría Distrital de Ambiente actuó en ausencia de los principio de celeridad, eficacia, economía y entre otros, generando con ello una **violación al debido proceso y a la defensa** de la acá sancionada, pues la SDA está llamada a dar trámite sin “**dilaciones injustificadas**”, argumentando que la administración tardó hasta 8 años desde la visita técnica hasta la decisión que hoy se estudia, para lo cual, es procedente indicar que:

La jurisprudencia Constitucional ha definido el derecho al debido proceso “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

Con relación a la observancia y aplicación del debido proceso, en las actuaciones administrativas la Corte Constitucional ha expresado:

“(...) Las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación

en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”¹
(...)”

Ahora bien, debemos pronunciarnos sobre los **argumentos que expone el recurrente** indicando que la Corte Constitucional, en las sentencias T-1249 de 2004 y T-803 de 2012, ha establecido que se debe examinar en cada caso las condiciones específicas para determinar si existe una justificación que explique la mora, pues no toda dilación puede ser considerada vulneradora de los derechos fundamentales.

esta Corporación señaló lo siguiente:

“En la sentencia T-1154 de 2004, la Corte indicó que de los postulados constitucionales se sigue el deber de todas las autoridades públicas de adelantar actuaciones y resolver de manera diligente y oportuna los asuntos sometidos a ella. En ese sentido, la dilación injustificada y la inobservancia de los términos judiciales pueden conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En este caso, señaló la Sala, si el ciudadano no cuenta con un medio de defensa eficaz a su alcance, y está frente a la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, la acción de tutela es procedente para proteger sus derechos fundamentales. Finalizó la Sala señalando que “De lo anterior se infiere que a fin de que proceda la acción de tutela, es indispensable que determinada dilación o mora judicial sean injustificadas, pues el mero incumplimiento de los términos dentro de un proceso, no constituye per se una violación al debido proceso², salvo que el peticionario se encuentre ante un perjuicio irremediable. Así entonces, la mora judicial sólo se justifica si la autoridad correspondiente, a pesar de actuar con diligencia y celeridad, se encuentra ante situaciones “imprevisibles e ineludibles”, tal como, el exceso de trabajo, que no le permitan cumplir con los términos señalados por la ley. De lo expuesto se concluye que constituye una violación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, aquella denegación o inobservancia de los términos procesales que se presenten sin causa que las justifiquen o razón que las fundamenten”.

De este modo, ha dicho la Corte que “[q]uien presenta una demanda, interpone un recurso, formula una impugnación o adelanta cualquier otra actuación dentro de los términos legales, estando habilitado por ley para hacerlo, tiene derecho a que se le resuelva del mismo modo, dentro de los términos legales dispuestos para ello”,³ pues, de lo contrario, se le desconocen sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

No obstante lo anterior, para establecer si la mora en la decisión oportuna de las autoridades es violatoria de derechos fundamentales, es preciso acudir a un análisis sobre la razonabilidad del plazo y establecer el carácter *injustificado* en el incumplimiento de los términos. De esta manera, “puede afirmarse que, de conformidad con la doctrina sentada por esta Corporación, la mora judicial o administrativa que configura vulneración del derecho fundamental al debido proceso se caracteriza por: (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis

¹ Sentencia T-051/16-Corte Constitucional, Magistrada Ponente- GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

² Ver sentencia T-604 de 1995

³ Sentencia T-366 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la demora."⁴

Dicho lo anterior, para nadie es un secreto que en Colombia la congestión administrativa es un fenómeno que ha venido en aumento debido a multiplicidad de factores entre ellos, la acumulación de procesos que superan la capacidad operativa de los funcionarios a cuyo cargo se encuentran estos, así mismo, el grado de complejidad de cada uno de los asuntos competencia de esta autoridad.

Por otro lado y no menos importante, se debe tener como consideración las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y demás, para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del "Covid 19", en consecuencia la Secretaría Distrital de Ambiente a través de las Resoluciones No. 00769 del 17 de marzo de 2020, 1095 del 02 de junio de 2020, 01395 del 13 de julio de 2020 y 00023 del 07 de enero de 2021, tomó acciones temporales y transitorias entre esas la suspensión de los términos procesales en los trámites y actuaciones administrativas y ciertas actividades.

Encontrando entonces, que la tardanza del presente trámite sancionatorio no corresponde a un actuar caprichoso o negligente de la administración y en virtud de lo anterior, no siendo de recibo el argumento del apoderado.

Ahora bien, cabe aclarar que esta autoridad surtió los trámites respectivos para llevar a cabo la respectiva notificación para la investigada, en particular con el fin de garantizar el derecho a la defensa de la investigada, esta contaba con término perentorio de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, para presentar el escrito de descargos contra el Auto No. 04221 del 23 de octubre de 2015 y una vez transcurrido el término de ley, para la presentación de los descargos y una vez revisados los sistemas de radicación se evidencia que la investigada no presentó descargos, ni aportó o solicitó práctica de prueba alguna. Dicho esto, se evidencia que la infractora no ejerció la defensa técnica dentro de los términos otorgados, tal como se observa en el expediente, utilizando los instrumentos establecidos para tal fin.

En este orden, se evidencia que la Secretaría Distrital de Ambiente dentro de la actuación procesal ha actuado al amparo de lo señalado en el artículo 29 Superior, así como, a los postulados legales establecidos en la Ley 1333 de 2009, garantizando y respetando el debido proceso y derecho de defensa que le asiste a la hoy recurrente.

V. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En relación con la competencia de esta Entidad, es preciso señalar que mediante el Acuerdo Distrital 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

⁴ Sentencia T-297 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño

entidades del Distrito, dentro de las cuales se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente.

A través 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.

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.

En virtud del numeral 1° del artículo 2° de 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, se delegó a la Dirección de Control Ambiental, entre otras, la función de expedir los actos administrativos de trámite y definitivos relacionados con los procesos sancionatorios de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. – RECONOCER la personería jurídica al abogado, ANDRÉS FERNANDO GARCIA BARACALDO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79756629 y portador de la TP No. 133061 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, dentro del presente trámite conforme al poder conferido por la señora **LILIANA ANDREA TOVAR GARCÍA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52862179.

ARTÍCULO SEGUNDO. - NO REPONER la Resolución No. 02965 del 08 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. - CONFIRMAR la Resolución No. 02965 del 08 de septiembre de 2021 *“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCESO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DECISIONES”*

ARTÍCULO CUARTO.- Notificar la presente resolución a la señora LILIANA ANDREA TOVAR GARCÍA, identificada con cédula de ciudadanía No. 52862179, a través de su apoderado, el abogado, **ANDRÉS FERNANDO GARCIA BARACALDO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79756629 y portador de la TP No. 133061 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en la Calle 19 No. 4 – 88 Oficina 803 Edificio Andes y en el correo electrónico andresfergarcia@hotmail.com , de conformidad a lo establecido en los artículos 67 y ss. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

ARTICULO QUINTO. - Comunicar la presente resolución a la Subdirección Financiera de la Dirección de Gestión Corporativa de esta Secretaría para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO. - Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 conforme lo dispone el artículo 56 de la ley 1333 de 2009; para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - 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 1991.

ARTÍCULO OCTAVO. – Ordenar una vez ejecutoriada la presente decisión, el archivo definitivo de las diligencias administrativas que reposan en el expediente SDA-08-2013-3099, perteneciente a señora LILIANA ANDREA TOVAR GARCÍA, identificada con cédula de ciudadanía No. 52862179, por las razones expuestas en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO NOVENO. - Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno de conformidad con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 24 días del mes de septiembre del año 2022



RODRIGO ALBERTO MANRIQUE FORERO
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

KAREN MILENA MAYORCA HERNANDEZ

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20220472 DE 2022

FECHA EJECUCION:

06/06/2022

Revisó:

MARIA XIMENA DIAZ ORDÓÑEZ

CPS:

CONTRATO 20220699
DE 2022

FECHA EJECUCION:

21/09/2022

Aprobó:

Firmó:



SECRETARÍA DE AMBIENTE

RODRIGO ALBERTO MANRIQUE FORERO

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

24/09/2022