

RESOLUCIÓN No. 01081

“POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA AMBIENTAL”

EL DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades conferidas por el Acuerdo Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006, Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 de 2009, delegadas mediante Resolución No. 3074 de mayo 26 de 2011, en concordancia con lo establecido en la Ley 99 de 1993, Decreto No. 1594 de 1984, Decreto 2811 de 1974 y

ANTECEDENTES

Que mediante escrito de la Alcaldía Local de Usme radicado bajo el No. 4387 del 9 de abril de 1997 en el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente “DAMA”, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, se solicitó visita al relleno que se llevaba a cabo en la Cárcava La Perdigona, localizada en la calle 91 sur con carrera 28 Este, entrada al barrio La Aurora, para presentar un estudio sobre las recomendaciones a fin de reparar el daño ecológico que se pudiera estar presentando.

Que el día 20 de mayo del año 1997, mediante concepto técnico No. 808, del entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente “DAMA”, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, se comenzó a efectuar el seguimiento al relleno que se llevó a cabo en La Cárcava La Perdigona, con el fin de hacer una evaluación preliminar del impacto ambiental que se estaba ocasionando, de acuerdo con las funciones asignadas por el Decreto 1594 de 1984 y el Decreto Distrital 673 de 1995.

Que atendiendo los criterios normativos de control ambiental y los impactos generados por el relleno anteriormente mencionado, mediante Resolución No. 1222 del 21 de noviembre de 1997, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente “DAMA”, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, decidió imponer a su responsable, señor Misael Chávez Rey, medida preventiva consistente en la suspensión de sus actividades hasta tanto se presentara y fuera aprobado por el “DAMA” un Plan de Manejo Ambiental junto con el diseño y ejecución de un Plan de Construcción y Operación de la escombrera que subsane las irregularidades encontradas en la visita técnica y consignadas en el concepto No. 808 del 20 de mayo del año 1997.

Que el señor Misael Chaves Rey interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 1222 de 1997 a efectos de pretender que se invalidara o derogara la medida preventiva en ella contenida. El cual, luego de ser objeto de valoración de la Subdirección de Calidad

RESOLUCIÓN No. 01081

Ambiental del "DAMA", mediante Memorando 257 del 27 de febrero de 1998, fue decidido mediante Resolución 1375 del 11 de noviembre de 1998, confirmando en todas sus partes la decisión impugnada; providencia que fue notificada el 18 de noviembre de 1998. El 21 de julio de 1999 se aplicó la medida preventiva según constancia obrante al respaldo del folio 70 del expediente.

Que con escrito radicado bajo el No. 3232 del 26 de febrero de 1998 en el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente "DAMA", hoy Secretaría Distrital de Ambiente, el señor Misael Chaves Rey solicitó que se levantara la medida provisional de la Cárcava aledaña al barrio La Aurora, comprometiéndose a hacer llegar al Despacho de la Autoridad Ambiental el estudio técnico de manejo de recuperación geológica y morfológica de fosa o cárcava en un plazo de 20 días hábiles contados a partir de la fecha de la medida precautelaria.

Que la Subdirección de Calidad Ambiental emitió el Informe Técnico No. 4050 del 27 de julio de 1999 según el cual en el predio localizado en la Calle 91L sur entre carrera 28 E y Autopista El Llano, se extrajo gravas y se adelanta un relleno anti-técnico; así mismo, en el momento de la visita se encontró que la capacidad útil de la antigua excavación ya ha sido saturada y que a pesar de esto se continúa con la recepción de escombros.

Que en el citado informe técnico se deja constancia que en la visita se procedió a leer la Resolución No. 1375 del 11 de noviembre de 1998 al señor Misael Chaves Rey, quien firmó y aceptó la medida de sellamiento.

Que la Subdirección de Calidad Ambiental en virtud de la visita de seguimiento al sellamiento de La Aurora, emitió el memorando No. 3303 del 23 de agosto de 1999, según el cual se visita el 10 de agosto de 1999 y se observó que en la escombrera La Aurora o La Perdigona se continúa con la recepción de escombros y su disposición en la cárcava, pese a que el DAMA, hoy Secretaria Distrital de Ambiente había dispuesto la suspensión de actividades, conforme se informó con anterioridad.

Que la entonces Subdirección de Calidad Ambiental emitió el Memorando No. 4351 del 4 de octubre de 1999, según el cual los suelos contaminados con aceites usados, producto de la construcción de la segunda pista fueron dispuestos en la Cárcava de la Aurora, situación que estaba prohibida pues mediante Resolución No. 1222 de 1997, confirmada por Resolución No. 1375 de 1998, se encuentra suspendida la actividad de la escombrera en mención.

Que mediante aviso No. 194 del 9 de mayo de 2000, publicado en el Boletín Ambiental del entonces DAMA No. 13 del 11 de mayo del 2000, se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo No. 70 de la Ley 99 de 1993.

Que el artículo 196 del Decreto No. 1594 de 1984, norma vigente al momento de los hechos, dispone que aplicada una medida ambiental de seguridad, se procederá inmediatamente a iniciar el procedimiento sancionatorio.

RESOLUCIÓN No. 01081

Que por Memorando SJ ULA No. 1637 del 11 de mayo de 2000, dirigido al Subdirector de Calidad Ambiental por el Jefe de la Unidad Legal Ambiental, solicitó la remisión de Conceptos Técnicos con relación al caso aquí referido, a efectos de dar continuidad al proceso contravencional ambiental.

Que por oficio SJ ULA No. 10618 del 12 de mayo de 2000, dirigido al Alcalde Local de Usme por el Jefe de la Unidad Legal Ambiental, se remitió copia de las Resoluciones No. 1222 de 1997 y 1375 de 1998, por medio de las cuales se impuso como medida preventiva la suspensión de actividades a la escombrera La Perdigona, a efectos de pretender la colaboración de la autoridad administrativa para hacer efectiva la medida preventiva impuesta.

Que por Auto No. 386 del 29 de mayo de 2000, el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente "DAMA", hoy Secretaría Distrital de Ambiente, formula cargos dentro del caso en mención al señor Misael-Chávez Rey. Acto administrativo que fue notificado personalmente y cobra ejecutoria el 12 de julio de 2000.

Que por Memorando 2057 del 13 de junio de 2000, dirigido por Subdirector de Calidad Ambiental a la Subdirección Jurídica, remitió la información solicitada por Memorando SJ ULA No. 1637 del 11 de mayo de 2000, acerca de los Conceptos Técnicos con relación al caso aquí referido, a efectos de dar continuidad a la contravención ambiental.

Que por oficio de radicado No. 2-2000-25138 del 9 de junio de 2000, el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., a través del Subdirector de Productividad Urbana, dio respuesta a las solicitudes radicadas por el señor Misael Chávez Rey, donde requería la revisión técnica del perímetro urbano en la zona sur del Distrito Capital, específicamente en el área del predio "La Perdigona". Y en tal sentido, la autoridad informó la actualización del perímetro urbano mediante Resolución No. 0207 del 26 de mayo de 2000.

Que por oficio de radicado No. 746/00, el Asesor Jurídico de la Alcaldía Local de Usme informó a la Subdirección Jurídica del entonces "DAMA", hoy Secretaría Distrital de Ambiente, sobre la constatación realizada al relleno La Perdigona, dentro del expediente 1092797C (anexo al documento 4 fotos).

Que por Memorando No. 2979, dirigido por el Jefe de la Unidad de Seguimiento y Monitoreo al Jefe de la Unidad de Gestión Local Urbana, se informa que los términos de referencia de la escombrera La Aurora fue enviado en 1996 y se encuentran definidos en la Resolución No. 1222 de 1997, acerca de los conceptos técnicos que competen al caso.

Que mediante escrito del 24 de julio del año 2000, el señor Misael Chaves Rey presentó descargos, frente a las imputaciones contenidas en el auto No.386 del 29 de mayo del año 2000, en el que entre otras cosas argumentó:

RESOLUCIÓN No. 01081

1. La responsabilidad frente al caso en concreto, que según él es conjunta y dentro del trámite debía vincularse en como litisconsortes necesarios a las personas Guillermo Londoño y Carlos Álvarez.
2. La recuperación morfológica y ecológica, de la que indica tratarse de una obligación de carácter "*intempestiva e improvista*", y de la cual excusa su responsabilidad apelando al aforismo jurídico "*nadie se le puede obligar a realizar tareas imposibles*".
3. La naturaleza de la competencia frente al trámite, la cual atribuye al Ministerio de Minas.
4. Y la existencia de un diseño y ejecución de un plan de construcción y operación de la escombrera, que según él, fue entregado en la oficina de la división legal del Ministerio de Minas y en la oficina del asesor legal de la Alcaldía de Usme, pero que no presentó al entonces "DAMA", hoy Secretaría Distrital de Ambiente.

Que el Subdirector Jurídico de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca "CAR", por Resolución No. 1598 del 29 de septiembre de 2000 aprueba el plan de restauración morfológica y ambiental para la escombrera La Perdigona, presentada por el señor Cesar Chaves.

Que por Memorando SAS No. 1987 del 29 de mayo de 2001 de la Subdirección Ambiental Sectorial para la Subdirección Jurídica del entonces "DAMA", hoy Secretaría Distrital de Ambiente, se remitió la comunicación hecha por la División de Prevención y Atención de Emergencias - DPAE al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en relación con el concepto de riesgo emitido para el predio de la escombrera La Perdigona de propiedad del señor Cesar Chaves ubicado en la Localidad de Usme.

Que por oficio de radicado No. 2-2001-0078 S del 16 de febrero de 2001, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., recomienda, conforme con el concepto de riesgo emitido por el DPAE, negar la licencia para el desarrollo del proyecto urbanístico en la escombrera de la cantera La Perdigona y por el contrario sugiere un uso de recreación pasiva en el sector.

Que por oficio de radicado No. 0837 del 18 de septiembre de 2001, la Secretaría de Obras Públicas dispuso tomar las medidas pertinentes con respecto al manejo de materiales almacenado en la Planta de Asfalto de la Avenida Calle 3ª, en cuanto al cubrimiento de materiales; y en esa medida se considerara a la escombrera ubicada en el barrio La Aurora de la Localidad de Usme, conforme se indica en el oficio No. 1424 del 29 de octubre de 2001.

Que tratándose de una situación conexas al trámite referido, en diciembre del 2000 la Asociación de Copropietarios Aurora II, inició una Acción de Grupo ante el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el entonces DAMA y Prevención y Atención de Desastres. En la que se expuso por la defensa la falta de legitimación en la causa, pues la administración no podría responder o asumir responsabilidades ajenas a su competencia, lo cual "*sería entrar a responder por los vicios redhibitorios que están a cargo*

RESOLUCIÓN No. 01081

del vendedor"; siendo claro, que en el caso en particular, como se evidencia en el expediente y se argumenta en la contestación que se realiza a la Acción de Grupo, el entonces "DAMA", hoy Secretaría Distrital de Ambiente, impuso y confirmó la medida preventiva de suspensión de actividades en la cárcava a cargo del señor Misael Chaves Rey y por lo mismo, no se podía atribuir responsabilidad sobre el particular a la Administración y sus dependencias.

Que por oficio radicado con el No. 2001EE7951 del 4 de abril de 2001 el entonces DAMA informó al Jefe de la Unidad Consolidación Global, Resultados y Control de Calidad de la Contraloría de Bogotá D.C., acerca de los trámites adelantados como autoridad ambiental ante la indagación preliminar No. 53 de 2000, que corresponde al expediente 1092/97C del DAMA y 2687 adelantado por la CAR.

Que por oficio No. 2003ER3075 del 31 de enero de 2003, la Dirección Jurídica de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente "DAMA", hoy Secretaría Distrital de Ambiente, información relacionada sobre el Auto No. 386 del 29 de mayo de 2000, en contra de Misael Chaves Rey por el incumplimiento de las Resoluciones No. 1222 de 1997 y 1375 de 1998.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Es función de la Secretaría Distrital de Ambiente el control y vigilancia al cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales, así como emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.

Ahora bien, en atención a lo establecido en el artículo 64 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, relacionado con la transición de procedimientos, es del caso tener en cuenta que el proceso sancionatorio ambiental que nos ocupa se enmarca bajo el procedimiento establecido a través del Decreto 1594 de 1984, toda vez que el proceso iniciado en contra del señor Misael Chaves Rey se realizó mediante Aviso 194 del 9 de mayo de, es decir con antelación a la entrada en vigencia de la mencionada ley.

La ley 99 de 1993, al hablar de las sanciones y medidas de policía estableció:

"Art. 84.- Sanciones y denuncias. Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevean en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. (...)"

RESOLUCIÓN No. 01081

De acuerdo a la norma transcrita, el legislador faculta a las autoridades ambientales para sancionar a los administrados que incurrieren en violación a las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo de recursos naturales renovables.

El artículo 85 ibidem en sus numerales 1 y 2, señala el tipo de medidas preventivas y las sanciones a imponer al infractor de normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables; igualmente, señala entre otros aspectos, que para la imposición de las y sanciones se atenderá el procedimiento previsto el Decreto 1594 de 1984, o al estatuto que los modifique o sustituya.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la figura de la caducidad de la facultad de la administración para sancionar, se hace necesario acudir a las normas generales de los procedimientos administrativos establecidas en el Código Contencioso Administrativo, ante la inexistencia de regulación especial frente al caso que nos ocupa, y en este sentido, a través del segundo inciso del artículo 1º se hace la correspondiente remisión para llenar los vacíos, cuando se establece lo siguiente:

"Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por estas; en lo no previsto en ellas, se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles"

Respecto al caso en concreto, en dicha parte primera del Código se encuentra el artículo 38, relacionada con el término de caducidad. Este artículo dispone:

"Artículo 38.- Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas"

La caducidad es la pérdida de una potestad o acción por falta de actividad del titular de la misma dentro del término fijado por la ley. Se configura cuando se dan esos dos supuestos, el transcurso del tiempo y la no imposición de la sanción, por consiguiente, la facultad que tienen las autoridades competentes para sancionar al autor de una infracción a las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables se extingue al transcurrir tres (3) años, contados desde el día en que aconteció el acto constitutivo de aquella.

Al analizar el avance de la evolución jurisprudencial sobre el tema, se encuentra que en relación con la finalización del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A., la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha señalado las siguientes tres tesis:

Tesis Laxa: Expedición del Acto Administrativo Principal durante el término de caducidad del artículo 38 del C.C.A.

De acuerdo con esta tesis, dentro del término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, es suficiente para interrumpir dicha caducidad, la expedición del acto

RESOLUCIÓN No. 01081

administrativo sancionador, sin que se haga necesaria la notificación del mismo, ni agotar la vía gubernativa.

Tesis Restrictiva: Expedición, notificación y agotamiento de la vía gubernativa del Acto Administrativo Principal dentro del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A.

Esta posición, sostenida por la Sección Primera del Consejo de Estado y recientemente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, señala que dentro del término de caducidad del artículo 38 del C.C.A., la administración debe expedir, notificar y agotar la vía gubernativa en relación con el acto sancionador.

Tesis Intermedia: Expedición y notificación del Acto Administrativo Principal dentro del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A.

Esta tesis intermedia, sostenida mayoritariamente por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, considera válido el ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración con la expedición y notificación del acto principal (acto sancionatorio) dentro del término de caducidad previsto en el artículo 38 del C.C.A.

Como puede observarse, han sido diversas las tesis expuestas en relación con el tema del término de la caducidad sancionatoria, sin que hasta la fecha se haya generado una única línea jurisprudencial.

Por lo anterior, El Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., mediante Directiva 007 del 9 de noviembre de 2007, fijó los criterios que deben tenerse en cuenta por las Autoridades del Distrito Capital para aplicar la potestad sancionatoria de que trata el referido artículo 38 del C.C.A., indicando que:

"...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 señalados en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa."

De acuerdo con lo anterior y respecto al caso concreto, es importante señalar que los hechos que originaron e iniciaron esta investigación datan del año 1997, de manera tal que las fechas son contundentes y los hechos debatidos también, pues cualquier acción administrativa producto de la presunta violación no podría generar los efectos sancionatorios perseguidos, pues ha transcurrido el tiempo inexorable y por ello se produce el fenómeno de la caducidad contemplado en nuestra legislación.

RESOLUCIÓN No. 01081

Si bien pudo incumplirse con la normatividad ambiental, también lo es que han trascurrido más de tres años hasta hoy desde la ocurrencia de los hechos materia del proceso de investigación, por lo tanto ha de declararse que la facultad sancionatoria que le asistía a esta Secretaría para imponer la sanción, ha caducado.

Que el artículo 101 del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, mediante el cual se dictaron normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expidieron otras disposiciones, transformó el Departamento Técnico del Medio Ambiente – DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente, como un organismo del Sector Central, con autonomía administrativa y financiera.

Que conforme al Decreto 109 del 16 de marzo de 2009, por el cual se estableció la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinaron las funciones de sus dependencias y se dictaron otras disposiciones, así corresponde a ésta Secretaría ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente.

Que de acuerdo a lo previsto en el literal b) del Artículo Primero de la Resolución 3074 del 26 de mayo del 2011, es función del Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, expedir los actos administrativos de archivo, caducidad, pérdida de fuerza ejecutoria, revocatoria directa y todos aquellos análogos a una situación administrativa semejante a las citadas.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la caducidad del proceso sancionatorio ambiental, iniciado mediante Aviso 194 del 9 de mayo de 2000, en contra del señor Misael Chaves Rey, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- De conformidad con el artículo anterior y como consecuencia de la caducidad del proceso sancionatorio, se levante la medida preventiva impuesta al Señor Misael Chaves Rey mediante Resolución No. 1222 del 21 de noviembre de 1997, que fue confirmada por Resolución 1375 del 11 de noviembre de 1998.

ARTÍCULO TERCERO.- Archivar el expediente DM-08-97-1092, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO CUARTO.- Publicar el presente Acto Administrativo en el boletín que para el efecto disponga la entidad y remitir copia a la Alcaldía Local de Usme para que surta el mismo trámite. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

RESOLUCIÓN No. 01081

ARTÍCULO QUINTO.- Comunicar la presente actuación a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de esta Secretaría Distrital de Ambiente para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO.- Contra la presente Resolución no procede recurso alguno de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá a los 15 días del mes de septiembre del 2012

Julio Cesar Pulido Puerto
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL
DM-08-97-1092

Elaboró:

Hector Enrique Barragan Valencia C.C: 10986467 T.P: CPS: CONTRAT O 437 DE 2012 FECHA EJECUCION: 22/05/2012

Revisó:

Yesid Bazarro Barragan C.C: 12124311 T.P: 64693 CPS: CONTRAT O 529 DE 2012 FECHA EJECUCION: 16/08/2012

Hugo Fidel Beltran Hernandez C.C: 19257051 T.P: CPS: CONTRAT O 067 DE 2012 FECHA EJECUCION: 12/09/2012

Beatriz Eugenia Garcia Garcia C.C: 30298829 T.P: CPS: FECHA EJECUCION: 8/06/2012

Aprobó:

Sandra Patricia Montoya Villarreal C.C: 51889287 T.P: CPS: FECHA EJECUCION: 17/08/2012

