

RESOLUCIÓN No. 00614

“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 funciones delegadas mediante la Resolución 3074 del 26 de Mayo de 2011, en concordancia con el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de Marzo de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 de 2009, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 99 de 1993, Decreto 1594 de 1984, el Decreto 01 de 1984 y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante la resolución No. 4686 del 24 de julio de 2009, notificada personalmente, el día 25 de Mayo de 2010, fundamentada en el Concepto Técnico No. 4629 del 11 de Marzo de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente, inició Proceso Sancionatorio Administrativo Ambiental a la señora Gloria Stella Silva de Niño, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.484.730 en su calidad de Representante Legal de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES EL CONDOR LTDA – COINTRACONDOR LTDA**, identificada con el Nit. 860045165-0.

Que mediante radicado No. 2010ER31984 del 09 de Junio de 2010, la representante legal de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES EL CONDOR LTDA**, presentó dentro del término legal, descargos en respuesta a la resolución No. 4686 del 24 de julio de 2009.

Que una vez , consultada la Oficina de Notificaciones de esta Entidad y el sistema de información Forest, se comprobó que a la fecha no se han expedido los actos administrativos que den el impulso procesal respectivo al trámite iniciado mediante la Resolución No. 4686 del 24 de julio de 2009.

Que como consecuencia de lo anterior, se establece que no se ha resuelto de fondo el proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental iniciado mediante Resolución No. 4686 del 24 de julio de 2009.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que el inciso tercero del Artículo 107 de la Ley 99 de 1993, expresa que las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

RESOLUCIÓN No. 00614

Que el Decreto 1594 de 1984, define el proceso sancionatorio en los Artículos 197 y siguientes, no obstante dicho régimen no contiene la figura de la caducidad administrativa, razón por la cual y, frente al vacío de la norma, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, el cual establece que: *“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.”*

Que sobre esta materia, vale la pena recalcar la posición del Honorable Consejo de Estado, Sentencia del 2 de abril de 1998, Sección Primera, expediente 4438, Magistrado Ponente Doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, frente a la caducidad relacionada con el hecho puntual en el tiempo y el transcurso del mismo por más de los tres (3) años a que se refiere el Artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

(...) “Aquel fenómeno jurídico que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean solo el transcurso del tiempo; su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la Ley que al señalar el término y el momento de su instalación, precisa el término final e invariable, debe interpretarse que teniendo en cuenta las normas que dicta el Legislador deben producir los efectos en ellas previstos, y en tal sentido, cuando se hace referencia a la caducidad de la acción prevé el ejercicio de la autoridad administrativa en la medida que también produzca efectos en derecho, es decir, mediante la expedición dentro del término de tres años previsto de manera general en la norma ” (...).

Al respecto, el Honorable Consejo de Estado, reiteró su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo, donde se 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 caduca 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.**” (...)*
Resaltado fuera del texto original.

Que al respecto al término establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, 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*

RESOLUCIÓN No. 00614

sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa⁶...” (Subrayado fuera de texto).

Que, siendo la caducidad, una institución de orden público, a través de la cual el legislador establece un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de los administrados, no hay duda, que su declaración proceda de oficio, por cuanto, al continuar el proceso, este culminaría con un acto viciado de nulidad, por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite.

En igual sentido, el Doctrinante Luis Alfonso Acevedo Prada, en su obra “*Caducidad, Prescripción, Perención, Preclusión y Términos*” Primera edición 2004, expresó al respecto de la caducidad lo siguiente:

(...)” Ahora bien, en la caducidad ocurre que proceden sus efectos ope legis o de pleno derecho, sin necesidad de que el interesado en beneficio de sus efectos la alegue o proponga como defensa exceptiva. El funcionario competente en el juzgamiento pertinente, no solo debe sino que está obligado a declararla sin necesidad de petición de parte” (...)

Que el Artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 ordena que: “*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.”

Que de lo anterior se puede traer a colación que la Constitución Política de Colombia en su Artículo 29 determina que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, el cual es considerado como un derecho fundamental consistente en que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente, con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, que el investigado tiene derecho a la defensa, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra.

Que el Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil a través de la M. P. Susana Montes de Echeverri emitió Concepto del 16 de octubre de 2002. Radicación 1454,

RESOLUCIÓN No. 00614

referente al principio de favorabilidad en sanciones administrativas en el cual se expresó lo siguiente:

“5. Principio de favorabilidad como noción integrante del debido proceso, en los procesos administrativos: jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Como quedó expuesto atrás, el derecho punitivo del Estado, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, es un género que abarca cinco especies: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política¹⁸.

A la administración le corresponde administrar tanto lo referente al derecho correccional como al derecho disciplinario, como un complemento de su potestad de mando, con el fin de reprimir acciones u omisiones antijurídicas en que puedan incurrir particulares en el desarrollo de sus actividades (correccional), o los funcionarios en el desempeño de sus funciones (disciplinario).

El punto a definir, entonces, es si en esta clase de procesos administrativos sancionatorios debe o no aplicarse el principio de favorabilidad como parte integrante del concepto del debido proceso o si, por el contrario, tal principio es propio y exclusivo del derecho penal.

(...)

5.2 Derecho contravencional

(...)

En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, merece comentario especial la expresión contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual 'nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio' y el alcance que dicha expresión tiene en relación con los efectos de las leyes procesales en el tiempo. Al respecto, es de importancia definir si dicha expresión puede tener el significado de impedir el efecto general inmediato de las normas procesales, bajo la consideración según la cual tal efecto implicaría que la persona procesada viniera a serlo conforme a leyes que no son preexistentes al acto que se le imputa.

En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las 'leyes preexistentes' a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter substancial que definen los delitos y las penas. De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia

RESOLUCIÓN No. 00614

penal expresado en el aforismo latino nullum crimen, nulla poena sine praevia lege. Pero la normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato²⁰.

Conforme con lo anterior, si bien las normas procesales y de jurisdicción y competencia tienen efecto general inmediato, el principio de favorabilidad en materia penal se puede aplicar no sólo en materia sustancial sino también en materia procedimental cuando las normas instrumentales posteriores tienen relevancia para determinar la aplicación de una sanción más benigna.

6. Así pues, la Constitución prohíbe que alguien sea juzgado conforme a normas sustanciales que definan penas, que no sean preexistentes al acto que se imputa. Esta prohibición, aplicable en primer lugar a los juicios penales, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda la imposición de una sanción. En efecto, reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente²¹”

Que de igual manera la Dirección Legal Ambiental de esta Secretaría mediante radicado No. 2012EE147424 del 30 de Noviembre de 2012 dio respuesta a algunos interrogantes impetrados en el tema de la caducidad en donde indicó que:

“CUÁL ES LA POSICIÓN JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE RESPECTO DEL FENÓMENO DE LA CADUCIDAD TENIENDO EN CUENTA ESPECÍFICAMENTE LOS HECHOS (CONDUCTA INSTANTÁNEA) OCURRIDOS EN VIGENCIA DEL DECRETO 1594 DE 1984?”

Frente a este interrogante, le informo que el Decreto 1594 de 1984, no regulaba el fenómeno de la Caducidad Administrativa de carácter sancionatorio, ya que lo que había establecido en ese Decreto, era el procedimiento sancionatorio en materia sanitaria, y fue el parágrafo 3º del artículo 85, de la Ley 99 de 1993, el que dispuso la aplicación del proceso sancionatorio, reglado en el Decreto 1594 de 1984, en los siguientes términos:

“...Parágrafo 3º.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;”

De conformidad con la norma antes transcrita, dicho procedimiento se aplicaría para la imposición de las medidas preventivas y del trámite sancionatorio ambiental, siendo que esta disposición no contemplaba la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria en materia ambiental, por lo tanto se aplicaba la norma general del Decreto - Ley 01 de 1984, el cual regulaba la caducidad administrativa en su artículo 38, que disponía los 3 años de caducidad, contados desde el momento en se tuvo conocimientos de los hechos.

RESOLUCIÓN No. 00614

Lo anterior significa que los procesos iniciados o las conductas cometidas en vigencia de esta norma y antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009, la caducidad era de tres (3) años.

“2.- ¿CUÁL ES LA POSICIÓN JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE RESPECTO DEL FENÓMENO DE LA CADUCIDAD TENIENDO EN CUENTA ESPECÍFICAMENTE LOS HECHOS (CONDUCTA INSTANTÁNEA) OCURRIDOS EN VIGENCIA DEL DECRETO 1594 DE 1984 Y QUE A LA FECHA (2012) NO EXISTE PRONUNCIAMIENTO JURÍDICO?”

Sobre este interrogante, le informo que las leyes rigen hacia el futuro, y en tal sentido al expedirse y cobrar vigencia la Ley 1333 de 21 de julio de 2009, todas las infracciones a normas sobre protección ambiental o daño ambiental, que se originaron partir de esa fecha, la caducidad de la facultad sancionatoria es de 20 años y si la conducta se cometió antes de esta fecha es decir hasta el 20 de julio de 2009, la caducidad a aplicar es la del artículo 38 del derogado Decreto-Ley 01 de 1984.

Cabe resaltar que ninguna de las disposiciones que regulaban el tema sancionatorio, hacía referencia a conductas instantánea.”

Que el Artículo 633 del Código Civil define a la persona jurídica como aquella “*persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente*” (...).

Que a su vez, el Artículo 640 del mismo Código expresa que: “*Los actos del representante de la corporación, en cuanto no excedan de los límites del ministerio que se le ha confiado, son actos de la corporación; en cuanto excedan de estos límites sólo obligan personalmente al representante*”.

Que así las cosas, este Despacho entra a analizar la Resolución No. 4686 del 24 de julio de 2009, encontrando en primer lugar que el hecho materia de investigación fue causado por la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES EL CONDOR - COOINTRACONDOR, identificada con el Nit. 860045165-0 persona jurídica, representada por el presunto infractor es decir la señora Gloria Stella Silva de Niño, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.484.730 sin embargo, en el caso concreto, al presunto infractor se le está investigando como persona natural; por lo tanto la misma no ha incurrido en violación de la normatividad legal ambiental, puesto que se evidencia que no es autora de los hechos materia de investigación.

Que como se expuso anteriormente los hechos materia de investigación no fueron causados por la señora Gloria Stella Silva de Niño, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.484.730, si no por la persona jurídica la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES EL CONDOR - COOINTRACONDOR, identificada con el Nit. 860045165-0.

Que teniendo en cuenta lo anterior, sería del caso entrar a continuar con el proceso sancionatorio, con fundamento en el Concepto Técnico No. 4629 del 11 de Marzo de

RESOLUCIÓN No. 00614

2009, si no fuera porque ha operado el fenómeno de la caducidad, luego, esta Autoridad Ambiental ha perdido con relación a los hechos investigados, toda su capacidad sancionatoria, pues pasaron más de tres años, para que este Despacho se pronunciara en tal sentido, por tratarse de una conducta de carácter instantáneo cuya ocurrencia se originó los días 14,23 y 24 de julio de 2008, bajo la vigencia del Decreto 1594 de 1984 y el Decreto 01 de 1984, concepto técnico que no pudo ser hallado físicamente.

Que así las cosas y, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo y siguiendo las instrucciones impartidas a través de la Directiva No. 007 de 2007 expedida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., se deduce que la administración, para el caso en concreto, disponía de un término de 3 años contados a partir de la fecha en que conoció la infracción, es decir el 24 de Julio de 2008, última fecha establecida para efectuar prueba de emisión de gases a los vehículos de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES EL CONDOR LTDA - COOINTRACONDOR, para la expedición del acto administrativo que resolviera de fondo el proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental.

Que el Artículo 101 del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, expedido por el Honorable Concejo de Bogotá, dispuso transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en la Secretaría Distrital de Ambiente, como un organismo del Sector Central, con autonomía administrativa y financiera.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 del 4 de Mayo de 2009, le asignó a la Secretaría Distrital de Ambiente, entre otras funciones generales, la de ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital.

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 Secretaria Distrital de Ambiente, expedir los actos de archivo, caducidad, pérdida de fuerza ejecutoria, revocatoria directa y todos aquellos análogos a una situación administrativa semejante a las citadas.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO.- Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria respecto de las actuaciones administrativas surtidas en el expediente No. SDA-08-2014-5293, iniciadas por iniciadas por el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, hoy, Secretaría Distrital de Ambiente, en contra de la **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES EL CONDOR LTDA - COOINTRACONDOR**, identificada con el Nit. 860045165-0, ubicada en la Transversal 53 A No. 1-06 SUR de la localidad de Puente Aranda de esta ciudad, plasmadas en el concepto Técnico No. 4629 del 11 de

RESOLUCIÓN No. 00614

Marzo de 2009, acogido por la Resolución No. 4686 del 24 de julio de 2009 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar el presente acto administrativo al representante legal de la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES EL CONDOR LTDA - COOINTRACONDOR, la señora TONCEL GAVIRIA ZAYDA LUZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.608.907, o a quien haga sus veces o a su apoderado debidamente constituido y a la señora GLORIA STELLA SILVA DE NIÑO identificada con cédula de ciudadanía No. 41.484.730 o a su apoderado debidamente constituido en la Transversal 53 A No. 1-06 SUR de la localidad de Puente Aranda de esta ciudad de conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).


Parágrafo. - El representante legal o quien haga sus veces o su apoderado debidamente constituido, deberá presentar al momento de la notificación, certificado de existencia y representación de la persona jurídica o documentos idóneos que lo acrediten como tal.

ARTÍCULO TERCERO.- Enviar copia de la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de la Entidad, para los fines pertinentes.

ARTÍCULO CUARTO.- Archivar las presentes diligencias, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO QUINTO.- Contra el presente Acto Administrativo procede recurso reposición en los términos de los Artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá a los 15 días del mes de mayo del 2015



Alberto Acero Aguirre
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL(E)
SDA-08-2014-5293



RESOLUCIÓN No. 00614

Elaboró:

CAROLINA MORRIS PRIETO C.C: 1032441853 T.P: N/A CPS: CONTRATO 657 de 2015 FECHA EJECUCION: 14/08/2014

Revisó:

Adriana De Los Angeles Baron Wilches C.C: 53016251 T.P: 158058CSJ CPS: CONTRATO 203 DE 2014 FECHA EJECUCION: 26/01/2015

Janet Roa Acosta C.C: 41775092 T.P: N/A CPS: CONTRATO 637 DE 2015 FECHA EJECUCION: 13/01/2015

Luis Carlos Perez Angulo C.C: 16482155 T.P: N/A CPS: CONTRATO 700 DE 2015 FECHA EJECUCION: 13/05/2015

ANDREA DEL PILAR MORENO VARGAS C.C: 1049603791 T.P: N/A CPS: CONTRATO 853 DE 2015 FECHA EJECUCION: 26/03/2015

Rodrigo Alberto Manrique Forero C.C: 80243688 T.P: N/A CPS: FECHA EJECUCION: 20/04/2015

Aprobó:

Alberto Acero Aguirre C.C: 793880040 T.P: CPS: FECHA EJECUCION: 15/05/2015