

RESOLUCIÓN No. 02316

“POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades contempladas en la Ley 99 de 1993 y las atribuciones conferidas en el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006 y en especial las consagradas en el Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto 175 de 2009, la Resolución No. 1037 de 2016, el Decreto 1594 de 1984, el Decreto 01 de 1984 en armonía con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 y;

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que en atención al radicado No 2007ER10900 de fecha 07 de marzo de 2007, la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA-, recibió un Oficio informativo por parte del Director del Jardín Botánico de Bogotá - José Celestino Mutis, el señor ROLANDO HIGUITA RODRIGUEZ, por tratamiento silvicultural de traslado antitécnico y tala de veinticuatro (24) individuos arbóreos de la especie ROBLE (*Quercus Humboldtii*), presuntamente sin autorización, los cuales se encontraban ubicados dentro de la zona oriental a la Plazoleta de Eventos del Parque Metropolitano Simón Bolívar, en inmediaciones de la entrada nororiental del parque, cercana a la intersección entre las Avenidas Calle 63 y la Avenida Carrera 60 en la localidad de Teusaquillo, de Bogotá D.C.

La anterior información, fue soportada por el Jardín Botánico de Bogotá, según Registros Fotográficos Comentados, (Formato 4) del Programa de Arborización Urbana, de visitas técnicas adelantadas por dicha entidad en el lugar de comisión de los actos, los días 22 y 26 de febrero de 2007, como consta en la descripción y en las observaciones consignadas en los folios 15 y 16 del expediente, en donde se reporta: *“En Visita Técnica realizada se observó el traslado de 24 robles de 3,5 m de alturas en el sector del parque. (...) Se observó uno de los árboles trasladados, volcado a causa de que no se realizó ningún tipo de bloqueo de las raíces para el traslado. (...) Los árboles que fueron trasladados en general se encuentran con el follaje seco, por falta de un manejo silvicultural adecuado”*

Que, en el Concepto Técnico N° 4667 del 25 de mayo de 2007, y según información suministrada por la ingeniera Ana Camargo, funcionaria del Jardín Botánico, los árboles en comento, presentaban alturas entre los 2 y los 3 metros aproximadamente y que dichas conductas se acometieron entre noviembre y diciembre de 2006, por parte del señor RICHARD ARANGO, quien manifestó pertenecer en aquel momento a la empresa que

Página 1 de 8

RESOLUCIÓN No. 02316

realizó un evento tipo concierto, en el lugar donde se encontraban anteriormente los Robles y que en reemplazo le ordenaron sembrar 24 plántulas vegetales con portes inferiores a un (01) metro, en el lugar donde se encontraban los anteriormente retirados.

En el mismo concepto se especifica que luego de revisar las bases de datos de la Autoridad Ambiental competente en la jurisdicción del parque, la Secretaría Distrital de Ambiente – S.D.A., en el mismo sentido en las visitas técnicas se evidenció que veintitrés (23) de los veinticuatro (24) Robles trasladados antitécnicamente, fueron encontrados MUERTOS y solo uno (01) de ellos sobrevivió.

Que respecto a la responsabilidad el Concepto Técnico consideró: “4. **CONCEPTO TÉCNICO:** ... Pese a que el señor Richard Arango, aceptó haber realizado el traslado de los 24 árboles de la especie Roble (*Quercus Humboldtii*), es pertinente que se tenga en cuenta que la entidad administradora del Parque Metropolitano Simón Bolívar, es el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – I.D.R.D”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que previo a resolver el presente asunto, conviene hacer las siguientes precisiones de orden jurídico:

Teniendo en cuenta que la situación irregular que dio origen a las presentes diligencias fue conocida por esta entidad, **el primero (01) de abril de 2007, día en la que se verificó la queja, respecto de la presunta tala sin autorización por parte de la autoridad ambiental, fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009, resulta procedente establecer como primera medida la normativa aplicable al presente caso, de cara al régimen de transición previsto en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009.**

Consecuentemente, se advierte que los hechos que son materia de investigación son por su naturaleza de ejecución instantánea, dado que su consumación tuvo lugar en un único momento claramente determinado en el tiempo, el cual marca el punto de referencia y de partida para el cómputo del término de caducidad.

A partir de lo expuesto, se hace necesario precisar cuál es el término de caducidad aplicable al presente caso, teniendo en cuenta que los hechos irregulares objeto del proceso ocurrieron antes de la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009. Para tal efecto, acudiendo a la norma en comento, se procede al análisis del régimen de transición allí previsto, el cual establece:

ARTÍCULO 64. TRANSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS. *El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.*

RESOLUCIÓN No. 02316

Del tenor literal del artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, se colige que la transición prevista por el Legislador aplica únicamente para el procedimiento, de suerte que en materia sustancial, de avocar una decisión de fondo sancionatoria, la normativa aplicable al presente caso sería la prevista en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, en armonía con el debido proceso constitucional, acorde con el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (inciso 2º, artículo 29 CP). En otros términos, se reafirma la improcedencia de aplicar al *sub exámine* las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009.

Por su parte, en materia procesal y de cara a la transición de procedimientos prevista en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, se advierte (...) *"El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984. (...)"* que, en el presente caso, para el **día 01 de abril de 2007**, no se había surtido la etapa de formulación de cargos; razón por la cual se concluye que en el sub júdice es aplicable el procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009. Ahora bien, debe advertirse que la aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, en virtud del régimen de transición previsto en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, no implica *per se* la aplicación del término de caducidad de veinte (20) años previsto en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 en forma retroactiva a hechos acaecidos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha normativa. 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 negrilla fuera de texto)

En armonía con 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 la Secretaría

RESOLUCIÓN No. 02316

Distrital de Ambiente, conoció del hecho irregular el día **01 de abril de 2007**, fecha para la cual no se encontraba aún vigente la Ley 1333 de 2009, cuyo artículo 10 estableció un término de caducidad de 20 años. En su lugar, regía el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, que fijó el término de caducidad de la facultad sancionatoria en tres (3) años.

En definitiva, al amparo del DEBIDO PROCESO y del PRINCIPIO DE LEGALIDAD a que se refiere el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se concluye que si se trata de un hecho de ejecución instantánea o de ejecución continuada cuyo último acto se haya materializado **ANTES del 21 de julio de 2009**, el término de caducidad comenzó a correr al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 (3 años), como en el sub lite, pues se trata de hechos irregulares acaecidos antes de que entrara en vigencia la caducidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, no siendo viable jurídicamente aplicar en forma retroactiva la caducidad de 20 años prevista en dicha norma. Adicionalmente, nótese que, desde el punto de vista procesal, el procedimiento constituye la forma prevista por el Legislador para el agotamiento de la sucesión ordenada de etapas procesales que componen el proceso. Por tanto, si bien la caducidad de la acción constituye un fenómeno jurídico de carácter procesal, no puede tenerse inmerso en el procedimiento; de ahí que el Legislador en los diversos estatutos de naturaleza sancionatoria que igualmente hacen parte del Derecho Público, como el Derecho Penal, Disciplinario y Tributario, entre otros, haya dispuesto la figura de la caducidad y/o de la “prescripción” de la acción en capítulo diverso al del respectivo procedimiento.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que a más de ser la caducidad en términos generales un fenómeno jurídico de carácter procesal, en materia administrativa genera la pérdida de competencia de la Administración para resolver sobre un determinado asunto, de suerte que dar aplicación retroactiva a la caducidad de 20 años prevista en la Ley 1333 de 2009 respecto de situaciones que se consumaron antes de su entrada en vigor, implicaría desconocer la máxima del debido proceso constitucional, a cuyo amparo “nadie puede ser juzgado sino ... Por juez o tribunal competente”, y soslayar por completo el principio de legalidad que rige por excelencia las actuaciones administrativas. Al respecto, es necesario indicar, que la caducidad de la acción reviste carácter de orden público, pues su establecimiento obedece a razones de interés general que imponen la obligación de obtener en tiempos breves la definición de ciertos derechos, lo que le otorga dinámica a la actividad administrativa, al paso que le imprime un importante grado de seguridad jurídica.

Ahora bien, en materia sancionatoria, impide toda posibilidad de iniciar o proseguir una determinada actuación, dado que se trata de una institución procesal que ataca el derecho de acción, cuyo efecto inmediato es la imposibilidad de su ejercicio. Así entonces, en relación con la disyuntiva que impone analizar si debe o no darse aplicación retroactiva en el *sub exámine* al término de caducidad de los 20 años previsto en la Ley 1333 de 2009, se trata de un asunto que encuentra solución en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, atendiendo las reglas generales de interpretación ante conflictos derivados de la aplicación de la ley procesal en el tiempo; las mismas que permiten concluir que en el presente caso el término que había empezado a correr en el presente caso era el de la caducidad, al amparo del art. 38 del Decreto 01 de 1984.

RESOLUCIÓN No. 02316

Que respecto al fenómeno de la caducidad es preciso enunciar la Sentencia N° T-433. Sala Sexta de Revisión de fecha 24 de junio de 1992 así: *"Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Opera la caducidad ipso jure, vale decir que el juez puede y debe declararla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende ni interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual sí ocurre en tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase.*

En este orden de ideas y entendida la caducidad como un término para realizar, un acto administrativo que ponga fin a la actuación sancionatoria, con el objetivo de no dejar en suspenso por mucho tiempo la ejecución del acto de que se trata; de conformidad con lo antes expuesto se procederá al análisis del fenómeno de la caducidad, al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el cual establece: *"... Caducidad respecto de las sanciones. ARTÍCULO 38. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas"* 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).

Frente al término establecido en el referido artículo, se han expuesto tres tesis en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., impartió directrices a las entidades y organismos Distritales, a través de la Directiva N° 007 de noviembre 09 de 2007, en la que señaló lo siguiente: (...) *"Como se observa, han sido diversas las tesis expuestas en relación con el tema objeto de este documento, sin que hasta la fecha se haya generado una única línea jurisprudencial, razón por la cual se hace necesario impartir las siguientes instrucciones en cuanto al término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración: " (...). *Teniendo en cuenta que no existe una posición unificada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa" (...)* (Subrayado fuera de texto).

RESOLUCIÓN No. 02316

Para el caso que nos ocupa, se deduce que la administración, disponía de un término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que conoció el hecho generador de la infracción esto es, desde el **01 de abril de 2007** actuación administrativa surtida mediante acta de visita, respecto al traslado y posterior muerte de once (11) individuos arbóreos, hasta el día **01 de abril de 2010**, para la expedición del acto administrativo que resolvería de fondo la actuación administrativa frente al proceso sancionatorio que debía iniciarse, trámite que no se surtió dentro de términos, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

Por lo anteriormente expuesto ésta Resolución declarará la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2007-2154**.

Que los Artículos 101 y 103 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 artículo 4 numeral 13 de la Resolución 1037 de 2016, “*por la cual se delegan unas funciones y se toman otras determinaciones*”, es función de la Subdirección de Silvicultura Flora y Fauna Silvestre, proyectar los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa para la firma del Director de Control Ambiental.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la caducidad de la facultad sancionatoria respecto de las actuaciones surtidas en la zona oriental aledaña a la plazoleta de eventos del **Parque Metropolitano Simón Bolívar**, administrado y representado legalmente por el **Instituto Distrital de Recreación y Deporte – I.D.R.D., con N.I.T. 860.061.099-1**, en la localidad de Teusaquillo, de Bogotá D.C. de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto, y de los cuales tuviera conocimiento ésta Autoridad Ambiental el 01 de abril de 2007 y que constan en las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2007-2154**.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR el contenido de la presente Resolución, al **Instituto Distrital de Recreación y Deporte – I.D.R.D., con N.I.T. 860.061.099-1**, con domicilio en la **Calle 63 No. 59A – 06**, de la localidad de Barrios Unidos de Bogotá D.C., de conformidad

RESOLUCIÓN No. 02316

con lo establecido en los artículos 43, 44 y 45 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

ARTÍCULO TERCERO: Enviar la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de esta Secretaría, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: PUBLICAR la presente Resolución en el boletín ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2007-2154**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

ARTÍCULO SEXTO: Contra la presente Resolución procede recurso de reposición el cual deberá interponer ante el Despacho de esta Secretaría, dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación del presente Acto Administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá a los 22 días del mes de diciembre del 2016



OSCAR FERNEY LOPEZ ESPITIA
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

SDA-08-2007-2154

Elaboró:

MARIA ISABEL TRUJILLO SARMIENTO	C.C: 60403901	T.P: N/A	CPS: 20160732 DE 2016	CONTRATO	FECHA EJECUCION:	10/12/2016
---------------------------------	---------------	----------	-----------------------	----------	------------------	------------

Revisó:

YURANY MURILLO CORREA	C.C: 1037572989	T.P: N/A	CPS: 20160829 DE 2016	CONTRATO	FECHA EJECUCION:	13/12/2016
BIBIANA ANDREA OLAYA IGUA	C.C: 23690977	T.P: N/A	CPS: 20160417 DE 2016	CONTRATO	FECHA EJECUCION:	22/12/2016
YANNETH CRISTINA BUITRAGO AMARILLO	C.C: 52427615	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:		12/12/2016

Página 7 de 8



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

RESOLUCIÓN No. 02316

Aprobó:

YANNETH CRISTINA BUITRAGO
AMARILLO

C.C:

52427615

T.P:

N/A

CPS: FUNCIONARIO

FECHA
EJECUCION:

12/12/2016

Firmó:

OSCAR FERNEY LOPEZ ESPITIA

C.C:

11189486

T.P:

N/A

CPS: FUNCIONARIO

FECHA
EJECUCION:

22/12/2016