

RESOLUCIÓN No. 02575

“POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DENTRO DE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL 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, la Resolución 1037 de 2016, Decreto 1594 de 1984, el Código Contencioso Administrativo Decreto 01 de 1984 y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que a través de la **Resolución 908 del 15 de junio de 1999**, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, impuso medida preventiva a la Sociedad **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA**, consistente en la suspensión inmediata de la explotación minera (arcilla), hasta tanto se presente, evalúe y apruebe, el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Morfológica y ambiental del área intervenida.

Que mediante **Radicado No. 2002EE19497 del 28 de junio de 2002** expedido por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA, se requirió a la **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA**, para que en un término de sesenta (60) días calendario contados a partir del recibo del presente requerimiento presentara entre otros, información relacionada con el Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental, sin embargo, no se evidenció respuesta alguna al requerimiento por parte de la **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA** dentro del término establecido.

Que según lo consignado en el **Informe Técnico SAS 2948 del 29 de marzo de 2004**, se evidenció en la visita del 3 de febrero de 2004 que la **LADRILLERA DOLMEN CIA LTDA**, continuaba con la explotación de materiales arcillosos sin contar con el título minero, así mismo, a la fecha no poseía ni había diligenciado permiso ambiental alguno para el funcionamiento de la planta productora de ladrillos, demostrando con esto el incumplimiento a la **Resolución 908 de 1999**.

Que a través de la **Resolución 763 del 24 de junio de 2004**, la Secretaria Distrital de Ambiente ordenó el cierre definitivo de la actividad minera e impuso medida preventiva indicando entre otros que de conformidad a lo establecido en la Resolución 619 de 1997,

RESOLUCIÓN No. 02575

artículo primero numeral 2.1.3 la **LADRILLERA DOLMEN CIA LTDA** requería permiso de emisiones, sin embargo hasta esa fecha, dicha firma no contaba con permiso vigente, además de no haber presentado el estudio de emisiones atmosféricas requerido por la CAR.

Que mediante **Auto No. 1143 del 25 de junio de 2004**, se dio inicio al proceso Sancionatorio ambiental en contra de la Sociedad **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA**, en cabeza de su representante legal, en su calidad de propietaria de la **LADRILLERA DOLMEN CIA LTDA**, por el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental.

Que a través del **Auto No. 1144 del 25 de junio de 2004**, se formuló cargos a la Sociedad **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA** en cabeza de su representante legal, en calidad de propietario y/o propietarios de la **LADRILLERA DOLMEN CIA LTDA**, por los siguientes cargos:

CARGO PRIMERO: No presentar el complemento del Plan de recuperación exigido por el DAMA mediante requerimiento 2002EE19497 del 28 de junio de 2002.

CARGO SEGUNDO: Incumplir la medida preventiva de suspensión de actividades de explotación minera, impuesta por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante Resolución 908 del 15 de junio de 1999.

CARGO TERCERO: Incurrir en las siguientes conductas generadoras de deterioro al medio ambiente, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 23 de 1923.

- *Degradación, erosión y revenimiento de suelos y tierras.*
- *Alteraciones nocivas de la Topografía*
- *Sedimentación de los cursos de agua*
- *Alteración perjudicial y antiestética del paisaje natural*
- *Acumulación inadecuada de residuos sólidos y desechos.*

CARGO CUARTO: Prospección, exploración y aprovechamiento de aguas subterráneas sin el permiso correspondiente.

CARGO QUINTO: Generación de emisiones atmosféricas sin el permiso correspondiente.

Que de acuerdo a la visita de control y seguimiento realizada el 9 de junio de 2006, se emitió el **Concepto Técnico No. 6656 del 5 de septiembre de 2006**, en el que se concluyó que en el predio de la ladrillera no se encontraron actividades mineras de extracción, beneficio y transformación en el momento de la visita, demostrando con ello el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 763 del 24 de junio de 2004. Sin embargo, han incumplido con la presentación del PMRRA, lo que ha ocasionado impactos ambientales tales como:

RESOLUCIÓN No. 02575

- Modificación paisajística por la alteración de la morfología original del terreno.
- Deterioro de la calidad del agua por incremento de sólidos en suspensión y en arrastre a los cuerpos de agua.
- Alteración y pérdida de suelos orgánicos
- Generaciones de procesos erosivos por falta de control de las aguas escorrentía y por la ausencia de vegetación en algunos sectores de los antiguos frentes de explotación.
- La ausencia de vegetación en algunos sectores de los antiguos frentes de explotación, producen un efecto visual negativo que altera el carácter del paisaje.
- Contaminación del aire por material particulado, en las zonas desprovistas de cobertura vegetal y expuestas a la acciones del viento.
- Debido a la ausencia de obras geotécnicas y de drenaje, sobre la cara de los taludes de corte se aprecia flujos de detritos locales y erosión de cárcavas.

Que mediante, visita de verificación de cumplimiento de la Resolución 763 del 24 de junio de 2004, el pasado 19 de enero de 2007, la Secretaria Distrital de Ambiente emitió el **Concepto Técnico No. 1416 del 15 de febrero 2007**, en el cual se consignó la información obtenida indicando que no se encontraron actividades de extracción, beneficio y transformación, lo que genera el cumplimiento de lo dispuesto en la mentada Resolución. No obstante, sigue persistiendo el incumplimiento respecto de la presentación del PMRRA.

Que en visita de seguimiento y control realizada el 21 de abril de 2008 por la Oficina de Control de Emisiones y Calidad del Aire, se emitió el **Concepto Técnico No. 5637 del 21 de abril de 2008**, en el que se indicó que la empresa ha dado cumplimiento a la medida preventiva de suspensión de actividades de emisión de contaminantes a la atmosfera, y recomiendan también efectuar el desmantelamiento del horno con el objeto de que no se ponga nuevamente en funcionamiento.

Que el 30 de mayo de 2008, se efectuó visita de seguimiento con el fin de verificar la actividad realizada en la **LADRILLERA DOLMEN CIA LTDA**, consignando los resultados de dicha visita en el **Concepto Técnico No. 7826 del 30 de mayo de 2008**, indicando que se ha dado cumplimiento a la Resolución 763 del 24 de junio de 2004, en cuanto al cierre definitivo de la Ladrillera, sin embargo no se ha dado cumplimiento a la presentación del PMRRA de acuerdo a los términos de referencia entregados en su momento.

Que en el mencionado Concepto Técnico también se indicó que debido a que los términos de referencia establecidos en el pasado por la Secretaria Distrital de Ambiente para la presentación del PMRRA para la **LADRILLERA DOLMEN CIA LTDA**, han sufrido modificaciones técnicas se hace necesario emitir un nuevo acto administrativo en el cual se consignent los nuevos términos de referencia para la presentación de un PMRRA.

RESOLUCIÓN No. 02575

Que revisados los documentos y los Conceptos Técnicos que hacen parte del expediente **SDA-08-2004-509**, se analizará dentro de la presente actuación administrativa si opera o no el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que de conformidad con las disposiciones Constitucionales en especial, las señaladas en el artículo 8º, es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en concordancia con el artículo 79 Ibídem, que contempla el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y establece para el Estado, entre otros, el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que el artículo 80 Constitucional, le asigna al Estado el imperativo de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, generando desarrollo sostenible, conservación y restauración o sustitución de estos. Atribuye también como responsabilidad estatal la prevención y control de agentes de deterioro ambiental, y que en cuyo caso, se configura la potestad sancionatoria como un mecanismo de protección frente al quebrantamiento de normas ambientales, y que consecuentemente hace exigible el resarcimiento de los daños originados.

Que de acuerdo con las disposiciones Constitucionales, nace para el Estado, la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación y la diversidad e integridad del ambiente, por cuanto, la carta política de Colombia, prevé el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, correspondiéndole planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y además, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales, y exigir la reparación de los daños causados.

Que el régimen sancionador, encuentra fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución Política, que dispone la aplicación a toda clase de actuaciones administrativas, del debido proceso, en virtud del 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”*. Así mismo, el desarrollo de la función administrativa se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Que adicionalmente, dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionador, cobran especial importancia los principios de igualdad, celeridad y caducidad de la acción, que imponen a la administración, el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes resultan investigados; es así como, la caducidad tiene por objeto, fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, en protección de la seguridad jurídica y el interés general.

RESOLUCIÓN No. 02575

Que en relación a las actuaciones de carácter sancionatorio surtidas dentro del expediente **SDA-08-2004-509**, en contra de **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA**, esta Secretaría considera pertinente señalar que si bien el inicio del proceso sancionatorio y la formulación de cargos en contra de la Sociedad se surtieron mediante actos administrativos el 25 de junio de 2004, no se evidencia actuación jurídica posterior por parte de esta Secretaria y pese a que se continuaron realizando visitas técnicas de control y seguimiento a la **LADRILLERA DOLMEN CIA LTDA** no se expidió el acto administrativo de sanción, su notificación y debida ejecutoria, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad de conformidad con lo establecido en el Decreto 1594 de 1984 teniendo en cuenta que los hechos objeto de infracción ambiental ocurrieron antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009.

Así las cosas y siguiendo el debido proceso de acuerdo con lo reglado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, se aplicará la ley vigente al momento de la ocurrencia de la conducta a sancionar esto es el Decreto 1594 de 1984.

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 H. Consejo de Estado, Sección Primera, expediente 4438, MP. 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 proroga 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 H. 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.

RESOLUCIÓN No. 02575

Que 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 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 así las cosas y, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo y, las instrucciones impartidas a través de la Directiva No. 007 de 2007 expedida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 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 la administración conoció los hechos que dieron origen a la presente actuación esto desde el 24 de junio de 2004 fecha en la que se ordenó el cierre definitivo de la actividad minera y se impuso medida preventiva de suspensión de actividades, en la cual la entidad debió verificar los hechos a través de las visitas técnicas, para la expedición del acto administrativo de sanción, su notificación y debida ejecutoria, trámite que no se surtió, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

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*

RESOLUCIÓN No. 02575

juzgamiento pertinente, no solo debe sino que está obligado a declararla sin necesidad de petición de parte (...) Negrillas fuera de texto.

Que con el ánimo de impulsar el presente proceso, y observando que a pesar de que el Auto No. 1143 del 25 de junio de 2004, que dio inicio al proceso sancionatorio fue emitido dentro del término legal, sin embargo a la fecha han transcurrido más de tres años, de lo cual se deduce que la administración a pesar de haber expedido el acto principal en tiempo, no logro agotar la vía gubernativa dentro del mismo término señalado y de acuerdo con los argumentos y análisis jurídicos, jurisprudenciales y doctrinales que anteceden, esta Secretaría considera pertinente declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del presente proceso, sin perjuicio de las demás actuaciones administrativas pertinentes y de las obligaciones que persistan respecto del administrado, con relación a lo actuado dentro del expediente **SDA-08-2004-509**.

COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

Que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 546 de 2013, se modificó la estructura de la Alcaldía Mayor de Bogotá y se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la que se le asignó entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorguen o nieguen las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia de este ente administrativo, así como los actos administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin el licenciamiento ambiental y demás autorizaciones ambientales.

Que en virtud al Decreto 109 de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 de 2009, se 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.

Que de conformidad con lo contemplado en el numeral 6° del artículo 1° de la Resolución 1037 del 28 de julio de 2016, el Secretario Distrital de Ambiente delega en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de: "6. Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios. (...)"

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso iniciado por esta Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, contenido en el expediente

Página 7 de 9

RESOLUCIÓN No. 02575

SDA-08-2004-509 a la Sociedad **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA** identificada con NIT No. 800.194.053-4, de conformidad con lo consignado en la parte considerativa del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Archivar las diligencias obrantes dentro del Expediente **SDA-08-2004-509**, como consecuencia de lo previsto en el Artículo Primero de la presente providencia.

ARTICULO TERCERO: Notificar el contenido de la presente Resolución a la Sociedad **LADRILLOS DOLMEN CIA LTDA** identificada con NIT No. 800.194.053-4, en cabeza de su representante legal y/o quien haga sus veces, en la Cra. 25 No. 136-05, de esta ciudad.

ARTÍCULO CUARTO: Publicar la presente Resolución en el boletín Legal ambiental en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTICULO QUINTO: Enviar copia de la presente Resolución a la Subsecretaria General y de Control Disciplinario, así como a la Subdirección Financiera de esta Secretaría Distrital de Ambiente -SDA, para lo de su competencia.

ARTICULO SEXTO: Contra la presente providencia procede el recurso de reposición conforme lo establecido en el Artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá a los 31 días del mes de diciembre del 2016



**OSCAR FERNEY LOPEZ ESPITIA
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

(Anexos):

Elaboró:

YURANY FINO CALVO

C.C: 1022927062

T.P: N/A

CONTRATO
20160566 DE
2016

FECHA
EJECUCION:

15/11/2016

Página 8 de 9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

RESOLUCIÓN No. 02575

Revisó:

JAIRO MAURICIO BELTRAN BALLEEN	C.C:	79724443	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 20160709 DE 2016	FECHA EJECUCION:	16/11/2016
--------------------------------	------	----------	------	-----	------	---------------------------------	---------------------	------------

Aprobó:

Firmó:

OSCAR FERNEY LOPEZ ESPITIA	C.C:	11189486	T.P:	N/A	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	31/12/2016
----------------------------	------	----------	------	-----	------	-------------	---------------------	------------

Expediente: SDA-08-2004-509