



RESOLUCION N. 03096

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

LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de sus facultades en especial las conferidas por la ley 99 de 1993, lo dispuesto por el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Decreto 109 de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009, el Decreto 01 de 1984 y el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 y en uso de sus facultades legales conferidas en la Resolución 1466 de 24 de mayo de 2018, adicionada parcialmente mediante la Resolución No. 2566 del 15 de agosto de 2018 y,

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que a través de Concepto Técnico 011456 de 11 de agosto de 2008, se efectuó valoración del estado de deterioro ambiental del Humedal de Techo evidenciado en visita técnica de 12 de junio del mismo año, reportándose pérdida del área del humedal por relleno, disposición inadecuada de escombros y existencia de asentamientos ilegales, actividades contrarias al régimen ambiental permitido para este tipo de ecosistemas.

Que mediante Auto 2921 del 22 de julio de 2011, la Secretaria Distrital de Ambiente inició proceso sancionatorio en contra del señor PEDRO HUERFANO, identificado con cedula de ciudadanía número 168.533 de Bogotá, en calidad de propietario del predio ubicado en la Carrera 80 F N°10 D-14 de esta ciudad, por incumplir lo dispuesto en la Ley 357 de 1997, la Ley 165 de 1994, Decreto 190 de 2004, y Decreto 386 de 2008.

El mencionado acto administrativo fue notificado mediante Edicto fijado el día 2 de mayo de 2012 y desfijado el día 15 de mayo de 2012 y publicado en el Boletín Oficial el 5 de febrero de 2015.

COMPETENCIA DE ESTA SECRETARIA

Que en relación con la competencia de esta Entidad, es preciso señalar que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se modificó la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades del Distrito, dentro de las cuales se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la cual se le asignó, entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan o niegan 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 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.

Que finalmente, mediante el numeral 1 del Artículo primero de la Resolución 1466 de 24 de mayo de 2018, adicionada parcialmente mediante la Resolución No. 2566 del 15 de agosto de 2018, el Secretario Distrital de Ambiente delegó en el Director de Control Ambiental la Entidad de conformidad con el numeral 6 del artículo 1º la función de la proyección y expedición de los actos administrativos que se enumeran a continuación: *“1. Expedir los actos que declaren la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios.”*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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”*, y el desarrollo de la función administrativa conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

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.

Que con relación con la actuación ambiental de carácter sancionatorio surtida dentro del expediente SDA-08-2011-849, en contra del señor PEDRO HUÉRFANO, con ocasión de la infracción ambiental consistente en construcción ilegal dentro del Humedal de Techo, esta Autoridad Ambiental considera pertinente señalar que, para la fecha de verificación del hecho, esto es 12 de junio de 2008, se encontraban vigentes como principales normas sustanciales y procesales en materia ambiental el Decreto 1594 de 1984, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 01 de 1984.

Ahora bien, frente a la situación fáctica y de derecho aquí expuestas, la Secretaria Distrital de Ambiente, advierte que el ejercicio de la potestad sancionatoria corresponde en estricto sentido a la aplicación de criterios y figuras jurídicas que dinamizan su aplicación, es decir, si bien es cierto que el proceso sancionatorio ambiental corresponde a una estructura de orden procesal, esta debe atender criterios de valoración jurídica frente a la ocurrencia de hechos generadores de infracciones ambientales.



Según el Artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo (Decreto- Ley 01 de 1984), la Autoridad Ambiental, es decir la Secretaria Distrital de Ambiente, disponía de un término de tres (3) años, para imponer sanciones contados a partir de la fecha en que se advirtió de la infracción en comento, toda vez que el procedimiento aplicable al caso era el dispuesto en el Decreto 1594 de 1984, vigente para la época de la infracción evidenciada por el entonces Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente -DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente.

Que en lo concerniente a la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria, ampliamente estudiada y analizada a través de diferentes manifestaciones jurisprudenciales, entre las cuales se evidencia lo manifestado por el H. Consejo de Estado, quien en reiteración a su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, Expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo, 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 (...)***” (Subraya y negrita fuera del texto original)

Que teniendo en cuenta que, respecto de la caducidad tanto en lo legal como en lo jurisprudencial salvo la norma aplicable, la figura sigue conservando su esencia y el término para su aplicación, y atendiendo a que la presunta conducta conocida por esta Autoridad Ambiental tuvo lugar estando vigentes las normas mencionadas, cabe para este caso la aplicación de la Caducidad de la facultad sancionatoria prevista por el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984.

Bajo ese entendido es pertinente para esta Autoridad traer como precedente la Directiva No. 007 de noviembre 9 de 2007, proferida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por medio de la cual se impartieron directrices a las Entidades y Organismos Distritales respecto al tema de la declaratoria de caducidad, la cual establece 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 señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa...***” (Subrayado y negritas fuera del texto).



(...)"

Que así las cosas, es claro que la administración, para el caso en concreto, disponía de un término de 3 años contados a partir de la fecha en que conoció los hechos que dieron origen a la presente actuación esto es, desde el 12 de junio de 2008, fecha en la cual el entonces Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente -DAMA, hoy la Secretaria Distrital de Ambiente; como autoridad ambiental, realizó visita al Humedal de Techo con el objetivo de verificar su estado ambiental, y debió realizar la oportuna gestión para la expedición del acto administrativo que decidiera de fondo, su notificación y debida ejecutoria, trámite que no se surtió, teniendo como fecha límite para ello el 12 de junio de 2011, fecha en la que al final del día operó 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.

Así las cosas, seguir con el trámite del proceso sancionatorio iniciado al señor PEDRO HUÉRFANO con Auto 2921 de 22 de julio de 2011, no tiene asidero jurídico alguno, por lo tanto, encuentra este Despacho que es del caso considerar la revocatoria del referido acto administrativo.

El Código Contencioso Administrativo en su artículo 69 establece como causales de revocación las siguientes:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.*

La revocatoria directa, se tiene prevista por el ordenamiento jurídico colombiano, como un mecanismo de control que tiene la propia administración para volver a decidir sobre asuntos de los cuales ya había decidido, en procura de corregir de manera directa o a petición de parte, aquellas actuaciones que resultan contrarias al orden constitucional y legal establecido, así como cuando se evidencia que no cumplen con las expectativas del interés público o social o cuando causa agravio injustificado a una persona natural y/o jurídica.



Mediante la revocatoria directa no se quiere declarar la ilegalidad o no del acto administrativo, cuestión que sólo atañe a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; sino que, se trata de retirarlo de la vida jurídica haciendo cesar sus efectos desde el mismo momento de su expedición y no desde la ejecutoria del nuevo acto que lo revoca.

La revocatoria directa es un mecanismo de control de la misma administración sobre sus actos, que se traduce en la potestad de revisar asuntos respecto de los cuales ha adoptado una decisión, con miras a enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones lesivas de la constitucionalidad o legalidad que deben amparar el acto que profiere o vulneran de los derechos fundamentales, asegurando la legalidad y la prevalencia del interés público o social; potestad que comporta también la obligación de proceder a revocar los actos oficiosamente cuando se constate la ocurrencia de una de las causales previstas en la ley.

En ese sentido la Corte Constitucional desde la sentencia C-742 de 1999 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, ha sostenido que la revocatoria directa tiene como propósito otorgar a la autoridad administrativa la capacidad de corregir lo actuado por ella misma, estableciendo:

“La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, (...)

Pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona.”

Este mismo tribunal estableció en la sentencia C-306 del 26 de abril de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, el carácter extraordinario de esta herramienta de la administración:

“La revocación directa de los actos administrativos tiene un carácter extraordinario, en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el mismo, debiendo reunir al menos los requisitos mínimos que el Legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica. Dadas las causales previstas en la ley, de oficio o a petición de parte, la administración está facultada para hacerlo en cualquier momento (...).”

Así, la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular, tiene como fin el restablecimiento del orden jurídico, del interés público o social y el derecho que tiene toda persona



de que se le garanticen sus derechos y no se le cause agravio injustificado alguno. Por lo tanto, es deber de la administración retirar sus propios actos cuando opere alguna de las causales contempladas en el artículo 69 del Código de Contencioso Administrativo.

A su vez, en el segundo párrafo del artículo tercero, Principios del Código Contencioso Administrativo, del Título I Procedimiento Administrativo, prevé:

“Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 05 de junio de 2014, Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, estableció en relación al marco normativo y jurisprudencial de la revocatoria directa que:

“En nuestro ordenamiento contencioso la revocatoria directa está concebida como una prerrogativa de control de la misma administración sobre sus actos que le permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales.”

Así entonces para el caso en particular, le es aplicable la causal primera, que se traduce en la ilegalidad del acto administrativo, y cuando la Administración se percata que éste se encuentra contrario a la Constitución o a la Ley lo que debe hacer es quitarlo de la vida jurídica, dejarlo sin efecto a través del mecanismo de revocatoria directa. Cabe resaltar, que dicha oposición a la Constitución o a la Ley, debe ser manifiesta, es decir, que salta a simple vista, sin necesidad de hacer un análisis jurídico de la norma, simplemente con comparar los textos se puede evidenciar el error.

En el presente caso y luego de revisar el expediente SDA-08-2011-849, se pudo determinar que el auto de inicio 2921 de 22 de julio de 2011, debe dejarse sin efectos puesto que la potestad sancionatoria debió efectuarse al momento del conocimiento de la infracción, momento en el cual estaban vigentes el Decreto 1594 de 1984, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 01 de 1984, y no tres años más tarde, pretendiendo con ello no dejar sin actuación administrativa alguna, las acciones adelantadas años atrás.

Que, por otro lado, en el segundo párrafo del artículo tercero, Principios del Código Contencioso Administrativo, del Título I Procedimiento Administrativo, prevé: *“Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”.*



Que para complementar lo anterior debemos mencionar el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, el cual preceptúa:

“En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo”.

Que descendiendo al caso *sub examine*, encontramos como norma que nos permite integrar a la práctica, la labor jurídica a realizar, bajo el amparo del Artículo 126 del Código de Procedimiento Civil, en el que se dispone: *“Concluido el proceso, los expedientes se archivarán en el despacho judicial de primera o única instancia, salvo que la ley disponga lo contrario”.*

Que con el ánimo de impulsar el presente proceso, y de conformidad con los argumentos y análisis jurídicos, jurisprudenciales y doctrinales que anteceden, este Despacho, considera pertinente declarar la caducidad de la facultad sancionatoria que tenía ésta Autoridad Ambiental para manifestarse respecto de los hechos conocidos por esta autoridad ambiental el 12 de junio de 2008, revocar el Auto 2921 de 22 de julio de 2011, y por consiguiente ordenar el archivo definitivo de las diligencias contenidas en el expediente SDA-08-2011-849, pues de conformidad con las decisiones a tomar no existiría actuación administrativa adicional a seguir.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria de la Secretaria Distrital de Ambiente, dentro del trámite administrativo sancionatorio de carácter ambiental iniciado mediante Auto 2921 de 22 de julio de 2011 en contra del señor PEDRO HUÉRFANO, identificado con cédula de ciudadanía No. 168.533; por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Declarar la revocatoria directa del Auto 2921 de 22 de julio de 2011, por el cual se dio inicio al proceso sancionatorio contra el señor PEDRO HUÉRFANO, identificado con cédula de ciudadanía número 168.533, de conformidad a lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO TERCERO: Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor PEDRO HUÉRFANO ubicado en la Carrera 80F No. 10D -14 de esta ciudad, de conformidad con lo señalado en los art 44 y 45 Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, proceder al archivo del proceso sancionatorio en contra del señor PEDRO HUÉRFANO, identificado con cédula de ciudadanía No. 168.533, contenido en el expediente No. SDA-08-2011-849.



ARTÍCULO QUINTO. Comunicar el contenido de la presente providencia a la Subsecretaria General y de Control Disciplinario, así como a la Procuraduría Ambiental y Agraria de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO. Publicar la presente providencia en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Contra la presente providencia procede recurso de reposición, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 30 días del mes de septiembre del año 2018

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

YOINER MORENO PAEZ	C.C:	1054679895	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 20180570 DE 2018	FECHA EJECUCION:	29/09/2018
--------------------	------	------------	------	-----	------	---------------------------------	---------------------	------------

Revisó:

YOINER MORENO PAEZ	C.C:	1054679895	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 20180570 DE 2018	FECHA EJECUCION:	29/09/2018
--------------------	------	------------	------	-----	------	---------------------------------	---------------------	------------

Aprobó:

Firmó:

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA	C.C:	35503317	T.P:	N/A	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	30/09/2018
------------------------------------	------	----------	------	-----	------	-------------	---------------------	------------

EXPEDIENTE: SDA-08-2011-849
ACTO ADMINISTRATIVO: CADUCIDAD
USUARIO: PEDRO HUERFANO
REVISÓ: YOINER MORENO PAEZ
LOCALIDAD: KENNEDY