



RESOLUCION N. 02261 “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 sus facultades legales conferidas en la Resolución 01466 del 24 de mayo de 2018, modificada por la Resolución 02566 del 2018, el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Decreto Distrital 109 de 2009, modificado parcialmente por el Decreto Distrital 175 de 2009, conforme a la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, la Ley 357 de 1997, el Decreto 190 de 2004, el Decreto 386 de 2008 y el Decreto 01 de 1984,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que mediante el Concepto Técnico No. 011456 del 11 de agosto del 2008, se valoró el estado de deterioro ambiental del Humedal Techo en virtud de lo evidenciado en las visitas técnicas realizadas el 12 y el 16 de junio del 2008, concluyendo que hubo 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 el Auto No. 2953 del 22 de julio de 2011, la Secretaria Distrital de Ambiente inició proceso sancionatorio en contra de la señora **MARIA ESPERANZA ROMERO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.878.364 de Bogotá, en calidad de propietaria del predio ubicado en la Carrera 80D No.10C - 37 de esta ciudad, por incumplir presuntamente la Ley 357 de 1997, la Ley 165 de 1994, Decreto 190 de 2004, y Decreto 386 de 2008.

Que el mencionado Acto Administrativo fue Notificado Personalmente el día 11 de octubre de 2011 a la señora **LUZ GRACIELA GARZÓN PEÑA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.957.176, en calidad de copropietaria del inmueble ubicado en la Carrera 80D No.10C - 37 de esta ciudad, así mismo fue publicado en el Boletín Legal Ambiental el día 10 de enero del 2012 y comunicado al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios el día 13 de septiembre del 2011.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE LA SECRETARÍA

❖ Fundamentos Constitucionales y Legales

Que, 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 con diligencia y preservar las garantías de quienes resultan



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

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 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.

Que en cuanto a la norma procesal complementaria a tener en cuenta en este caso, hay que expresar que, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 308, prevé un régimen de transición y vigencia, en el siguiente sentido:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

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 (...) (subrayado y sombreado fuera de texto).

Que el régimen sancionador, como expresión del poder punitivo del estado, encuentra fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución Política, que dispone la aplicación a toda clase de actuaciones administrativas, el 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.

Que, para la época de expedición de la citada Ley, ya se encontraba en curso el presente proceso administrativo sancionatorio ambiental, por consiguiente, este continuará hasta su culminación con el procedimiento regulado en el Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984, y sus modificaciones).

Que por otra parte, el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 señala que:

“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.”

Que con lo anteriormente expuesto, resulta evidente que el legislador para la iniciación y desarrollo de los procedimientos sancionatorios derivados de la infracción a las disposiciones en materia ambiental quiso unificar su criterio y orientar su desarrollo procesal, a través de un mecanismo o norma de carácter especial.

Que acerca del principio de legalidad en materia sancionadora, se señaló en la Sentencias CE, S4, Rad. 8622, 1998/03/13, M.P. Germán Ayala Mantilla, lo siguiente:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

“Al respecto esta Corporación ha reiterado que las normas sancionatorias son de carácter sustancial y éstas deben ser preexistentes a los hechos sancionables pues de lo contrario se les otorgaría un carácter retroactivo violatorio del derecho de defensa. Con fundamento en lo anterior la Sala en varias oportunidades ha indicado que en materia sancionatoria las normas aplicables son las vigentes al momento en que se incurre en la conducta sancionable (...).”

Que, de la misma manera, la Corte Constitucional en Sentencia C-763/02 se pronunció al respecto, donde se dijo:

“La ultractividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y está íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio “Tempus regit actus”, que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultractividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc.”

Que, si bien el proceso sancionatorio ambiental se inició a través del Auto No. 2953 del 22 de julio de 2011, esta autoridad ambiental tuvo conocimiento de los hechos mediante visita técnica llevada a cabo los días 12 y 16 de junio de 2008, plasmada en el Concepto Técnico No. 11456 del 11 de agosto de 2008, motivo por el cual, este debe ser resuelto por el procedimiento del Decreto 1594 de 1984, según lo establece el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009.

Que el Decreto 1594 de 1984, define el proceso sancionatorio en el artículo 197 y siguientes, no obstante, dicho régimen no contiene la figura de la caducidad administrativa, razón por la cual frente al vacío de la norma, remitimos a lo dispuesto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, plasmado en el Decreto Ley 1 de 1984 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, en Sentencia del 2 de abril de 1998, Sección Primera, expediente 4438, magistrado ponente, 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 en 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 previstos de manera general en la norma (...).”



Que la anterior posición fue reiterada por el H. Consejo de Estado, mediante providencia del 23 de junio de 2000, expediente 9884, Magistrado ponente 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 (…)**”.* (Subrayas fuera del texto).

Que respecto del 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 gubernativa (…)**”* (Negrilla fuera del texto).

Que para el caso que nos ocupa, es de resaltar lo normado en el artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo, y además siguiendo las instrucciones impartidas a través de la Directiva No. 007 de 2007, expedido por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en concordancia con el Concepto Unificador de Doctrina No. 004 de 2011, expedido por la Dirección Jurídica Distrital y la Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., se deduce que la administración, disponía de un término de tres (3) años, para imponer sanciones contados a partir de la fecha en que tuvo conocimiento del hecho, conducta u omisión.

Que funcionarios de la Oficina de Control Ambiental a la Gestión de Residuos y la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad de esta Secretaría en visita técnica practicada los días 12 y 16 de junio de 2008, al Humedal de Techo constataron un deterioro ambiental al ecosistema, hecho plasmado en el Concepto Técnico No. 11456 del 11 de agosto de 2008, hallando la existencia de una inadecuada disposición de escombros por parte de la investigada en el Humedal de Techo; momento a partir del cual la administración contaba con tres (3) años para iniciar, formular cargos y entrar a tomar decisiones de carácter sancionatorio administrativo, contra los eventuales infractores del medio ambiente identificados.



Que para el caso que nos ocupa, es evidente que la administración no resolvió el trámite administrativo sancionatorio dentro del término estipulado por la ley, teniendo como fecha límite para ello el día 16 de junio de 2011, y como consecuencia de lo anterior, a partir del 17 de junio de 2011 operó el fenómeno de la caducidad.

Que no obstante hasta el 22 de julio de 2011 mediante Auto No. 2953 se dio apertura al proceso sancionatorio ambiental en contra de la señora **MARIA ESPERANZA ROMERO**, en su calidad de propietaria del inmueble ubicado en la Carrera 80D No. 10C - 37 de esta ciudad, fecha para la cual ya había operado el fenómeno de la caducidad de que habla la norma procedimental.

Que con fundamento a lo expuesto se tiene que la norma aplicable al presente asunto es el Decreto 01 de 1984, debido a que los hechos que dieron origen a la actuación administrativa fueron evidenciados el día 12 y 16 de junio de 2008, de conformidad con lo expuesto acerca del fenómeno de la ultraactividad de la ley, y siguiendo el debido proceso de acuerdo con lo reglado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, se debe aplicar la ley vigente al momento de la ocurrencia de la conducta a sancionar.

❖ **Consideraciones Frente a la Caducidad de la Facultad Sancionatoria**

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.

Que la caducidad en la Sentencia T-433/92, Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional de fecha 24 de junio de 1992, fue definida como:

"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."

Que en este orden de ideas y entendida la Caducidad como un término para realizar, en este caso, 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, se analizara de conformidad con la normatividad vigente al momento de los hechos si opera el fenómeno de la Caducidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

Que 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 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 no obstante lo anterior, se aclara que dicha caducidad se aplicará solo en lo que tiene que ver al proceso sancionatorio ambiental por disposición inadecuada de escombros. Y que, frente a los demás aspectos, tales como construcción ilegal, se le dará traslado a la Alcaldía Local de Kennedy, a fin de que se adelanten las investigaciones a que haya lugar, por cuanto la competencia frente a este último recae en dicha Entidad por ser un caso que se rige por el Decreto 190 de 2004, esto es, el Plan de Ordenamiento territorial.

Que es necesario precisar, que el presente procedimiento administrativo solo se surtió hasta la etapa de apertura de investigación, con la expedición del Auto No. 2953 del 22 de julio de 2011.

Que el inciso 3 del artículo 56 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, determina que las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar al Procurador Judicial Ambiental y Agrario los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales; razón por la cual en la parte resolutive del presente acto administrativo se ordenara la expedición de los oficios correspondientes para tal efecto.

III. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

Que en relación con la competencia de esta Entidad, es preciso señalar que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 546 de 2013, 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 - SDA, 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 artículo 109 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.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

Que el mismo artículo en el Literal I), asigna a esta Secretaría la función de ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, 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.

Que en virtud de la Resolución 02566 del 15 de agosto de 2018, la cual modifico la Resolución 01466 del 24 de mayo de 2018, por las cuales el secretario distrital de ambiente delegó en cabeza del director de Control Ambiental de la Entidad conforme al numeral 6 y 9 del artículo primero: *“Expedir los actos administrativos que declaren la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios y expedir los actos que ordenan el archivo, desglose, acumulación, ordenación cronológica y refoliación de actuaciones administrativas en los procesos de carácter sancionatorio”*

Que, en mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - DECLARAR LA CADUCIDAD de la facultad sancionatoria que tiene la Secretaría Distrital de Ambiente, dentro del proceso sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto No. 2953 del 22 de julio de 2011, en contra de la señora **MARIA ESPERANZA ROMERO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.878.364 de Bogotá, en calidad de propietaria del predio ubicado en la Carrera 80D No. 10C – 37 de esta ciudad, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de la presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Notificar el presente Acto Administrativo a la señora **MARIA ESPERANZA ROMERO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.878.364 de Bogotá, en la Carrera 80D No. 10C – 37 de esta ciudad; conforme lo establecido en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones)

ARTÍCULO TERCERO. - Remitir por competencia a la Alcaldía Local de Kennedy los documentos que obran dentro del expediente **SDA-08-2011-859**, contentivo de las actuaciones adelantadas en contra de la señora **MARIA ESPERANZA ROMERO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.878.364 de Bogotá, para lo de su competencia, de conformidad a lo expuesto en la parte considerativa del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO. - Una vez ejecutoriado el presente Acto Administrativo, **ordenar el ARCHIVO** de las diligencias sancionatorias contenidas en el Expediente **SDA-08-2011-859**, como consecuencia de las consideraciones señaladas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO QUINTO. - Enviar la presente Resolución a la Subsecretaria General y de Control Disciplinario de esta Secretaría, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO. - Ordenar la publicación de la presente providencia en el Boletín Legal Ambiental de la Entidad, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.



ARTÍCULO SÉPTIMO. - Comunicar la presente decisión a la Procuraduría Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios de conformidad a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 56 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

ARTÍCULO OCTAVO. - 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 el artículo 51 del Código de Procedimiento Administrativo (Decreto -Ley 01 de 1984 y sus modificaciones).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

MONICA ALEJANDRA CHAPARRO ROJAS	C.C:	1049604339	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 20181489 DE 2019	FECHA EJECUCION:	25/04/2019
---------------------------------	------	------------	------	-----	------	---------------------------	------------------	------------

Revisó:

IVONNE ANDREA PEREZ MORALES	C.C:	36066367	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 2019-0056 DE 2019	FECHA EJECUCION:	01/05/2019
IVONNE ANDREA PEREZ MORALES	C.C:	36066367	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 2019-0056 DE 2019	FECHA EJECUCION:	30/04/2019
FRANCISCO ANTONIO CORONEL JULIO	C.C:	13363584	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 2019-0771 DE 2019	FECHA EJECUCION:	01/05/2019
IVONNE ANDREA PEREZ MORALES	C.C:	36066367	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 2019-0056 DE 2019	FECHA EJECUCION:	06/05/2019
FRANCISCO ANTONIO CORONEL JULIO	C.C:	13363584	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 2019-0771 DE 2019	FECHA EJECUCION:	06/05/2019

Aprobó:

Firmó:

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA	C.C:	35503317	T.P:	N/A	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	29/08/2019
---------------------------------	------	----------	------	-----	------	-------------	------------------	------------

Expediente No. SDA-08-2011-859