

RESOLUCION N. 01164
“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 legales conferidas por la Ley 99 de 1993, con fundamento en la Ley 1333 de 2009, la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009 y en especial, las delegadas por la Resolución 01466 del 24 de mayo de 2018, modificada por la Resolución 02566 del 15 de agosto de 2018 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que el día 19 de febrero de 2005, el Grupo Técnico de la Oficina de Quejas y Soluciones de esta Secretaría, llevó a cabo visita técnica al establecimiento ubicado en la Calle 130 C No. 9 C – 28 de esta ciudad, con el fin de verificar el cumplimiento legal en materia de emisiones atmosféricas.

Que, teniendo en cuenta lo anterior, se generó el Concepto Técnico No. 1351 de 28 de febrero de 2005, y en consecuencia se expidió el requerimiento No. 2006EE9583 del 18 de abril de 2006, en el cual se le solicitó al propietario del establecimiento que realizara acciones pertinentes para optimizar el sistema de emisión de gases a la atmósfera (chimenea) de forma tal que no perturbara a los vecinos, así dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 23 del Decreto 948 de 1995.

Que con el propósito de verificar el cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado requerimiento y en la normatividad ambiental vigente, se procedió a realizar visita de seguimiento el día 10 de julio de 2008, que dio lugar a la expedición del Concepto Técnico No. 15354 del 15 de octubre de 2008, en el cual se indicó lo siguiente:

(...)

“6. Concepto Técnico

*A partir de la situación encontrada a través de la visita de inspección realizada, y el análisis de la normatividad ambiental aplicable, se puede evidenciar el **NO** cumplimiento del Requerimiento EE9583 del 18 de Abril de 2006, ya que no se realizaron las acciones pertinentes en cuanto a la optimización del sistema de emisión de gases provenientes de la cocción de alimentos.”*

Que la Secretaría Distrital de Ambiente a través del Director de Control Ambiental, mediante **Resolución No. 3814 del 05 de junio de 2009**, resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Iniciar proceso Sancionatorio ambiental en contra de la señora ANA BELEN FARACISA, en su calidad de propietaria del establecimiento dedicado a la preparación y venta de almuerzos en el predio ubicado en la Calle 130C No. 9C - 28, de la Localidad de Usaquén de esta ciudad, por su presunto incumplimiento al Artículo 23 del Decreto 948 de 1995 y Artículo 11 de la Resolución 1208 de 2003.*

ARTICULO SEGUNDO: *Formular la señora ANA BELEN FARACISA, el siguiente pliego de cargos:*

CARGO PRIMERO: *No realizar las acciones pertinentes para optimizar el sistema de emisión de gases a la atmosfera (chimenea) de forma tal que no perturbe a los vecinos, incumpliendo presuntamente lo establecido en el Artículo 23 del Decreto 948 de 1995.*

CARGO SEGUNDO: *No superar la altura de la chimenea con respecto a la altura de las edificaciones vecinas, incumpliendo presuntamente lo establecido en el Artículo 11 de la Resolución 1208 de 2003.*

Que la anterior Resolución se notificó por edicto fijado el día once (11) de mayo de 2010, desfijado el día dieciocho (18) de mayo del mismo año, con constancia de ejecutoria del día diecinueve (19) de mayo del 2010.

Que una vez revisado el expediente **SDA-08-2009-431**, se observó que no se cuenta con la identificación de la presunta infractora, así mismo, no existe actuación posterior por parte de ésta Autoridad Ambiental, por lo cual se entrará a decidir la actuación a proceder.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Fundamentos Jurídicos

El régimen sancionador, como expresión del poder punitivo del estado, encuentra fundamento constitucional en el Artículo 29 de la Constitución Política, el cual dispone: *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. 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 debe estar orientada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

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:

“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 (...)”

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.”

De conformidad con lo anterior se tiene que la norma aplicable al presente asunto es el Decreto 1594 de 1984, debido a que los hechos que dieron origen a la actuación administrativa ocurrieron y fueron evidenciados por última vez el día **10 de julio de 2008** y de conformidad con lo expuesto acerca del fenómeno de la ultractividad de la ley, 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.

2. Consideraciones frente a la caducidad de la facultad sancionatoria.

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.”

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.

En relación con la actuación administrativa ambiental de carácter sancionatorio surtida dentro del expediente **SDA-08-2009-431**, esta Dirección considera tener en cuenta lo siguiente:

El parágrafo 3º 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.”*

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.

En ese orden de ideas, la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, en el Artículo 64 establece:

ARTICULO 64. TRANSICION DE PROCEDIMIENTOS. *El procedimiento dispuesto en la presente leyes 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.*

De conformidad con lo anterior, el presente proceso sancionatorio ambiental se inició a través de la **Resolución No. 3814 del 05 de junio de 2009**, antes de entrar en vigencia la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, motivo por el cual, éste debe ser adelantado conforme al procedimiento contenido en el Decreto 1594 de 1984.

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 (Decreto 01 de 1984), el cual señala:

“ARTICULO 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”.* (negrilla fuera del texto)

La remisión al Código Contencioso Administrativo se realiza frente al tránsito legislativo del Decreto 01 de 1984, por la vigencia de la Ley 1437 de 2011, que estableció el régimen de transición, según el cual, el procedimiento anterior, esto es, el previsto por el Código Contencioso Administrativo, rige para todos los procesos anteriores al 2 de julio de 2012, tal como prescribe el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor expresa:

“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.” (Negrilla fuera de texto)

Atendiendo el contenido de la anterior disposición, este asunto se resolverá bajo los preceptos del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984).

Ahora bien, al respecto del término de caducidad, 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).

Así mismo, 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).

De esta forma, el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 1632 del 25 de Mayo de 2005, Magistrado Ponente Dr. Enrique José Arboleda Perdomo, citado en el concepto 0006 emitido por la DIAN indica que:

“(...) 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, pues la expiración del plazo fijado en la ley da lugar al fenecimiento del derecho de acción” y establece además 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”.

Así las cosas, y de conformidad con el inciso tercero del Artículo 107 de la Ley 99 de 1993, se debe entender que las normas ambientales son de orden público y por lo tanto no pueden ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

Unido a lo anterior, como lo dispuso la Corte Constitucional en Sentencia 401 de 2010 *“(...) 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 se encuentren sometidos a investigación”*

En el caso concreto y de la lectura dada al citado artículo 38 del Código Contencioso Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones), se infiere que la administración, disponía de un término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de los hechos, esto es, desde el **10 de julio de 2008**, día en el cual se evidenciaron las conductas constitutivas de infracción en desarrollo de la actividad que se realizaba en el “establecimiento dedicado a la preparación y venta de almuerzos” en el predio ubicado en la Calle 130C No. 9C – 28 de propiedad de la señora, **ANA BELEN FARACISA**.

Por lo tanto y en el caso que nos ocupa, es evidente que la administración no resolvió el trámite administrativo sancionatorio dentro del término legalmente previsto.

A propósito de lo anterior, la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, aclaró los términos con que cuenta la Entidad para decidir de fondo el procedimiento sancionatorio e imponer la sanción frente a las infracciones al régimen ambiental, mediante el Concepto Jurídico No. 89 del 13 de junio de 2011, indicando lo siguiente:

“De modo que la aplicación de la Ley 1333 de 2009, aplica para continuar los procesos en que se hayan formulado cargos hasta su terminación, siempre y cuando se tenga competencia, es decir, no haya operado la caducidad del Decreto 1594 de 1984, lo que se advierte con el análisis de cada caso en concreto”.

Frente a los hechos objeto de investigación se precisa:

En relación al cargo primero: *“No realizar las acciones pertinentes para optimizar el sistema de emisión de gases a la atmosfera (chimenea) de forma tal que no perturbe a los vecinos”*, es de tener en cuenta que se realizó visita el día **10 de julio de 2008**, que genero el concepto técnico No. 15354 del 15 de octubre de 2008, en el cual se registró que el establecimiento no dio cumplimiento al Requerimiento EE9583 del 18 de Abril de 2006, dado que no realizo las adecuaciones necesarias para cumplir la normatividad vigente.

En relación al cargo segundo: *“No superar la altura de la chimenea con respecto a la altura de las edificaciones vecinas”*, este hecho fue verificado por la Autoridad Ambiental, mediante visita de seguimiento realizada el día **10 de julio de 2008**, que genero el concepto técnico No. 15354 del 15 de octubre de 2008.

Por lo que la facultad para sancionar por los hechos establecidos en el cargo, concluyó el día **10 de julio de 2011**. De acuerdo con lo anterior, este Despacho no considera procedente resolver de fondo el trámite administrativo sancionatorio que inicio y formulo cargos a través la **Resolución No. 3814 del 05 de junio de 2009**.

Situación del predio según SINUPOT

Que el mismo Artículo en el literal l), 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 finalmente, el numeral 6) del Artículo Primero de la Resolución No. 1037 del 28 de julio de 2016 adicionada por la Resolución 3622 de 2017, el Secretario Distrital de Ambiente delegó en el Director de Control Ambiental la facultad de 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 en el proceso sancionatorio adelantado en contra de la señora **ANA BELEN FARACISA**, en calidad de propietaria del “*establecimiento dedicado a la preparación y venta de almuerzos*” en el predio ubicado en la Calle 130C No. 9C – 28, de Bogotá D.C., que inicio y formulo cargos mediante **Resolución No. 3814 del 05 de junio de 2009**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- Ordenar a la Subdirección de Silvicultura Flora y Fauna Silvestre, que realice visita técnica al predio ubicado en la Calle 130C No. 9C - 28 Localidad de Usaquén, de acuerdo con la parte motiva de la presente decisión.

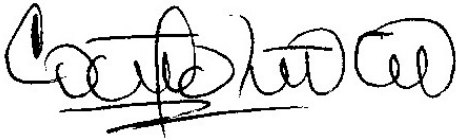
ARTÍCULO TERCERO. - Notificar el contenido del presente acto administrativo a la señora **ANA BELEN FARACISA**, en la Calle 130C No. 9C - 28 Localidad de Usaquén de la ciudad de Bogotá. D.C.

ARTÍCULO CUARTO. - Publicar de la presente providencia en el Boletín ambiental. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO. - Una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, ordenar el **ARCHIVO** de las diligencias sancionatorias contenidas en el expediente **SDA-08-2009-431**, como consecuencia de las consideraciones señaladas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEXTO. - Contra la presente Resolución procede Recurso de Reposición, el cual deberá presentarse ante la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría de Ambiente, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, con el lleno de los requisitos legales previstos en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones).

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



**CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

Elaboró:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR	C.C:	80016725	T.P:	N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	14/06/2020
---------------------------------	------	----------	------	-----	------------------	------------------	------------

ALEXANDRA CALDERON SANCHEZ	C.C:	52432320	T.P:	N/A	CPS: CONTRATO 2020-0551 DE 2020	FECHA EJECUCION:	15/06/2020
----------------------------	------	----------	------	-----	---------------------------------	------------------	------------

Revisó:

ALEXANDRA CALDERON SANCHEZ	C.C:	52432320	T.P:	N/A	CPS: CONTRATO 2020-0551 DE 2020	FECHA EJECUCION:	15/06/2020
----------------------------	------	----------	------	-----	---------------------------------	------------------	------------

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR	C.C:	80016725	T.P:	N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	16/06/2020
---------------------------------	------	----------	------	-----	------------------	------------------	------------

EXPEDIENTE: SDA-08-2009-431