

RESOLUCION N. 02388

“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 modificado por el Decreto 175 de 2009 y en especial, las facultades delegadas por la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que mediante escrito radicado 05848 del 3 de septiembre de 1996, se formuló por parte de la comunidad de Usme, ante el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA, en adelante el Departamento, actualmente Secretaria Distrital de Ambiente –SDA-, una queja relacionada con la contaminación ambiental y el daño a la salud, generados por varias curtiembres de dicho sector.

Que en atención a lo anterior, la Subdirección de Calidad Ambiental del departamento, practicó vista técnica a la curtiembre denominada “**CULTIEMBRE LA PIELROJA**” ubicado en la calle 93B sur No. 47-20 Este, de la localidad de Usme, ciudad de Bogotá D.C., el día 24 de septiembre de 1996, y en consecuencia emitió el Concepto Técnico 1061 del 29 de octubre del mismo año, conforme al cual, la señalada curtiembre presta el servicio de terminación de cueros, con la

utilización de una rebajadora, una peleteadora y un equipo de templado, generados emisiones atmosféricas no autorizadas.

Que con base en el citado Concepto Técnico se emitió por parte del Departamento Resolución 183 del 17 de marzo de 1997, por la cual se impuso a la “**CURTIEMBRE LA PIELROJA**” medida preventiva de suspensión de quemas de residuos sólidos a cielo abierto, que están causando contaminación por emisiones atmosféricas y deterioro al medio ambiente, además de la obligación de elaborar un estudio relacionado con las emisiones generadas. Acto administrativo notificado por edicto fijado en 16 de abril de 1997 y desfijado el 28 del mismo mes y año.

Que la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA–, en adelante la Secretaría, mediante Concepto Técnico 0024 del 10 de enero de 2012, efectuó las observaciones derivadas de la vista de seguimiento efectuada el 21 de noviembre de 2011 a la curtiembre denominada “**CURTIEMBRE LA PIELROJA**” ubicada en la calle 93 B sur No. 47-20 Este., localidad de Usme de la ciudad de Bogotá D.C., conforme al cual el referido establecimiento, a la fecha, no era objeto de requerimientos en materia de emisiones atmosféricas por cuanto en sus instalaciones ya no se realizaban actividades de beneficio de cuero. En cuya conclusión señala lo siguiente:

“(…)

*Considerando que el establecimiento **CURTIEMBRE LA PIEL ROJA** (sic), dejó de funcionar en el predio ubicado con la nomenclatura Calle 93 B sur No. 47-20 Este, de la localidad de Usme y actualmente se desconoce su nueva ubicación y según el sistema de información FOREST hasta el momento no ha sido objeto de ninguna actuación por parte del grupo de la Subdirección, se sugiere dejar sin efecto lo solicitado mediante Resolución 183 del 17 de marzo de 1997, por la cual se impuso la suspensión de quemas de residuos a cielo abierto”.*

II. 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 la presente actuación administrativa tuvo origen en la vista técnica a la curtiembre denominada “**CURTIEMBRE LA PIELROJA**”, efectuada el día 24 de septiembre de 1996, en la cual se evidenciaron actividades generadoras de emisiones atmosféricas no autorizadas, con conforme a las observaciones contenidas en Concepto Técnico 1061 del 29 de octubre del mismo año. Esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009¹, resulta procedente señalar como primera medida, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 01 de 1984², la Ley 99

¹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

de 1993³ y Decreto 1594 de 1984 para proceso sancionatorio, en aplicación del principio de legalidad, vigencia de la ley en el tiempo, debido proceso y régimen de transición previsto en la Ley 1333 de 2009 -Régimen Sancionatorio Ambiental.

Dicho lo anterior, con base en las observaciones contenidas en Concepto Técnico 1061 del 29 de octubre de 1996, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, emitió la Resolución 183 del 17 de marzo de 1997, por la cual impuso medida preventiva de suspensión de las actividades de quemas de residuos sólidos a cielo abierto, por están causando contaminación por emisiones atmosféricas y deterioro al medio ambiente, además de la obligación de elaborar un estudio relacionado con las emisiones generadas.

Acto seguido, se efectuó por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente -SDA-, visita de seguimiento al predio ubicado en la calle 93 B sur No. 47-20 Este, localidad de Usme de la ciudad de Bogotá D.C., correspondiente a las instalaciones de la “**CURTIEMBRE LA PIELROJA**”, el día 21 de noviembre de 2011, de la cual se emitió Informe Técnico 0024 del 10 de enero de 2012, con forme a cuyas observaciones, el referido establecimiento para dicho momento, no sería objeto de requerimientos en materia de emisiones atmosféricas por cuanto en sus instalaciones ya no se realizaban actividades de beneficio de cuero; recomendando en consecuencia dejar sin efecto lo solicitado mediante Resolución 183 del 17 de marzo de 1997, por la cual se impuso la suspensión de quemas de residuos a cielo abierto. Todo lo anterior, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009. Por lo tanto, resulta procedente señalar, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 1594 de 1984.

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.”*

En este sentido, en materia procesal y de cara a la transición de procedimientos previstos en el artículo 64 de la ley 1333 de 2009, se advierte que, para el presente caso la actuación administrativa sancionatoria, solo se materializó en la imposición de la medida preventiva de suspensión de actividades de quemas de residuos sólidos a cielo abierto, además de la obligación de elaborar un estudio relacionado con las emisiones generadas, mediante Resolución 183 del 17 de marzo de 1997, con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, momento para el cual no se había iniciado el correspondiente procedimiento sancionatorio, ni se había pronunciado respecto al mérito para su inicio.

³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones

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 2012⁴, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887⁵, 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 surtirse las notificaciones (...)"* (Subrayado y negrillas 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.

Que, así las cosas, se concluye que en el presente caso la Autoridad conoció del hecho irregular el 24 de septiembre de 1996, fecha para la cual no se encontraba 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, vigencia de la ley en el tiempo 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 veinte (20 años) prevista en dicha norma.

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 (Artículo 29 C.N), a cuyo amparo **"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal**

⁴ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

⁵ Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887

competente...”, y soslayar por completo el principio de legalidad y debido proceso 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 posibilidad de dar aplicación retroactiva al término de caducidad de los 20 años previsto en la Ley 1333 de 2009, 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, y atendiendo las reglas generales de interpretación ante conflictos derivados de la aplicación de la ley procesal en el tiempo; se puede concluir que en el presente caso el término de la caducidad aplicable es el previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Que, respecto al fenómeno de la caducidad, la Honorable Corte Constitucional⁶, ha dicho:

“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 caducas a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”

Así mismo, el Honorable Consejo de Estado⁷ 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 caducas 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.” (…)

⁶ Sentencia No. T-433 de fecha 24 de junio de 1992

⁷ Providencia del 23 de junio de 2000, Expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo

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 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 (…)” (Subrayado fuera de texto).

Para el caso que nos ocupa, se deduce que esta Secretaría, disponía de un término de **tres (3) años**, contados a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es, desde el 24 de septiembre de 1996, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, es decir hasta el **24 de septiembre de 1999**, trámite que no se surtió, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

Por lo anterior, esta Secretaría procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-1997-118**.

Por último, en lo que corresponde al sujeto de derecho objeto del presente acto, es pertinente resaltar que no fue individualizado en desarrollo de la actuación administrativa que se adelanta en el expediente SDA-08-1997-118, en la cual solo se hizo referencia al establecimiento denominado **“CURTIEMBRE LA PIELROJA”**.

Con relación a la naturaleza de los establecimientos de comercio, el Código de Comercio, en su artículo 515, los define en los siguientes términos:

“Art. 515. Definición de establecimiento de comercio. Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”

En este orden de ideas, es claro que el establecimiento de comercio como conjunto de bienes destinados a cumplir los fines de la empresa, no es sujeto de derecho, sino su propietario, persona natural, que debió ser identificada e individualizada al inicio de la actuación administrativa, esto es en la Resolución 183 del 17 de marzo de 1997, por la cual se impuso al establecimiento **“CURTIEMBRE LA PIELROJA”** medida preventiva de suspensión de quemas de residuos sólidos a cielo abierto, además de la obligación de elaborar un estudio relacionado con las emisiones generadas.

En este orden de ideas, es el o los propietarios del establecimiento **“CURTIEMBRE LA PIELROJA”** ubicado en la calle 93 B sur No. 47-20 de la localidad de Usme, ciudad de Bogotá D.C., los destinatarios de la presente decisión, y en este orden de ideas quienes serán notificados del presente acto.

Por último, la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, artículo 308, dispone:

“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”.

Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo que concluye mediante el presente acto dio inicio en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, se mantendrá dicho procedimiento hasta el final de la presente actuación administrativa.

III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

El artículo 5° del Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto 175 de 2009, en su literal d) 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.

De conformidad con lo contemplado en el Numeral 6° del Artículo Segundo de la Resolución 1865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente, *“Por la cual se reasumen funciones por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente, se delegan funciones en la Dirección de Control Ambiental y sus Subdirecciones adscritas y se toman otras determinaciones”* corresponde a la Dirección de Control

Ambiental de esta Secretaría “6. Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios”.

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 -SDA- respecto de los hechos que originaron la medida preventiva de suspensión de actividades impuesta al establecimiento denominado “**CURTIEMBRE LA PIELROJA**” ubicado en la calle 93B sur No. 47-20 Este de la ciudad de Bogotá D.C., mediante Resolución 183 del 17 de marzo de 1997 del entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el contenido de la presente Resolución al o los titulares del establecimiento denominado “**CURTIEMBRE LA PIELROJA**” ubicado en la calle 93B sur No. 47-20 Este de la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

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

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009; para su conocimiento y fines pertinentes.

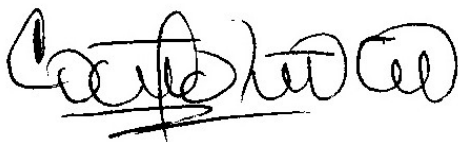
ARTÍCULO QUINTO: Publicar la presente Resolución en el boletín ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉXTO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-1997-118**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

ARTÍCULO SEPTIMO: Contra la presente resolución procede recurso de reposición el cual se deberá interponer ante la Dirección de Control Ambiental de esta Secretaría, dentro de los cinco (5) 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), en concordancia con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 04 días del mes de agosto del año 2021



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

JOHANNA VANESSA GARCIA
CASTRILLON

C.C: 52532258 T.P: N/A

CPS: CONTRATO 2021-1110 DE 2021 FECHA EJECUCION: 03/08/2021

Revisó:

SANDRA MILENA BETANCOURT
GONZALEZ

C.C: 30393351 T.P: N/A

CPS: CONTRATO 2021-1145 DE 2021 FECHA EJECUCION: 04/08/2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON
ESCOBAR

C.C: 80016725 T.P: N/A

CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 04/08/2021

SDA-08-1997-118