

RESOLUCION N. 03707

“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 el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA-, en adelante el Departamento, el día 18 de abril de 2005, efectuó visita al predio ubicado frente a la calle 64 No. 45-55 en la puerta de ingreso de la Urbanización Rincón del Salitre, respecto de la cual emitió el Concepto Técnico 4861 del 21 de junio de 2005, conforme a cuyas observaciones se debía solicitar a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y a la Curaduría No. 1 remitir copia de los permisos dados a la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., identificada con NIT 860.061.284-6, actualmente denominada GRUPO AR S.A., para construir sobre la quebrada brazo del Canal Salitre.

Que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C., mediante oficio radicado 2005ER37224 del 12 de octubre de 2005, informó que se realizó vista el 25 de septiembre de 2005, al sitio de la quebrada donde se presenta el taponamiento, informando a su vez que la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., no ha tramitado ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá permiso de ocupación de cauce en el brazo del canal del Salitre.

Que a su vez la Curaduría No. 1 mediante oficio radicado 2005ER34704 del 26 de septiembre de 2005, remitió copia de la Resolución 210176 del 12 de agosto de 2002, por la cual concedió

licencia de construcción a la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., para el proyecto de urbanismo de las etapas III y IV de la urbanización Ciudadela de los Parques, de la cual dio alcance mediante oficio radicado 2005ER40367 del 2 de noviembre de 2005, manifestado que la licencia de construcción no comprende puentes sobre el brazo del Canal de Salitre, no tampoco la construcción de una vía de acceso para volquetas.

Que la citada información fue valorada por el Departamento de cual emitió el Concepto Técnico 9808 del 16 de noviembre de 2005, conforme a cuyas observaciones, en visita efectuada el 24 de octubre de 2005, se estableció que la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., constructora del Proyecto urbanístico Parque Central Salitre, retiró los puentes y el material sobrante de construcción del brazo del Canal del Salitre.

Que el Departamento, mediante Auto 1705 del 7 de julio de 2006, inicio procedimiento sancionatorio ambiental y formulo cargos contra la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., identificada con NIT 860.061.284-6, por la construcción de dos puentes sobre el brazo del Canal Salitre, así como realizar actividades de disposición inadecuada de residuos (escombros) a la altura de las carreteras 42 y 45, vulnerando presuntamente el artículo 102 del Decreto Ley 2811 de 1974 y artículo 104 del Decreto 1541 de 1978. Acto notificado personalmente el 31 de enero de 2007.

Que la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., presentó el 26 de abril de 2007, documento de descargos, los cuales no fueron evaluados por la Autoridad.

Que a su vez, obra en el expediente el Concepto Técnico 12896 del 16 de noviembre de 2007, con base en cuyas observaciones la Secretaria Distrital de Ambiente –SDA-, efectuó visita el día 3 de octubre de 2007, al proyecto de construcción denominado PARQUE CENTRAL PONTEVEDRA ETAPA 2, ubicado en la Av. Boyacá No. 83-50 de la ciudad de Bogotá D.C., de titularidad de la constructora A.R. CONSTRUCCIONES S.A., conforme al cual se debía requerir a la citada sociedad para que implementara las medidas necesarias para minimizar el ruido generado con ocasión de la obra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Previo a resolver el presente asunto, conviene hacer las siguientes precisiones de orden jurídico:

Es pertinente señalar que la situación irregular que dio origen a la presente actuación sancionatoria, fue verificada por el Departamento el 18 de abril de 2005, día de la visita al predio ubicado frente a la calle 64 No. 45-55, en la cual se estableció que sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., en desarrollo del Proyecto urbanístico Parque Central Salitre, había obstruido con dos puentes sobre el brazo del Canal Salitre, sin autorización de las Autoridades competentes, además de realizar actividades de disposición inadecuada de residuos (escombros) a la altura de las carreteras 42 y 45, vulnerando presuntamente el artículo 102 del Decreto Ley

2811 de 1974 y artículo 104 del Decreto 1541 de 1978, conductas de las cuales se verificó su cesación en vista del 24 de octubre de 2005.

Por lo tanto, los hechos que dieron lugar a la investigación, tuvieron lugar con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009, razón por la cual, resulta procedente señalar, que la normativa aplicable al presente caso, corresponde a la prevista en el Decreto 01 de 1984, la Ley 99 de 1993 y 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 se surtió la etapa de inicio con posterioridad a la entrada en vigor de la ley en mención, razón por la cual se concluye que en el sub júdice es aplicable el procedimiento establecido en dicha normatividad.

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 2012, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, 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 surtir las notificaciones”. (...)* (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Teniendo en cuenta 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.

Así las cosas, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se concluye que en el presente caso el Departamento conoció del hecho irregular hasta el día **24 de octubre de 2005**, momento en que se verifica que la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., había retirado los puentes y el material sobrante de construcción del brazo del Canal del Salitre, 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** 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, a cuyo amparo *“nadie puede ser juzgado sino por juez o tribunal competente”*, y soslayar por completo el principio de legalidad 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 disyuntiva que impone analizar si debe o no darse aplicación retroactiva, en el caso que nos ocupa, al término de caducidad de los 20 años previsto en la Ley 1333 de 2009, se deben analizar las disposiciones contenidas en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012; atendiendo las reglas generales de interpretación ante conflictos derivados de la aplicación de la ley procesal en el tiempo, las mismas que permiten concluir que en el presente caso el término de caducidad a aplicar es señalado en el **artículo 38 del Decreto 01 de 1984**.

Que, frente al fenómeno de la caducidad, la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia T-433, de la Sala Sexta de Revisión de fecha 24 de junio de 1992, 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 (...)"

Igualmente, el Consejo de Estado, reiteró su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo, en el cual 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. (...)"

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 gubernativa⁶(...)" (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 octubre de 2005**, fecha en que se verificó que la sociedad A.R. CONSTRUCCIONES S.A., había retirado los puentes y el material sobrante de construcción del brazo del Canal del Salitre. Por tanto, esta Secretaría disponía hasta el día **24 de octubre de 2008**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, trámite que no se surtió; por lo anterior, de tal modo que operó el fenómeno de la caducidad.

En razón de lo anterior, esta Secretaria procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2006-625**.

A su vez, es pertinente señalar que 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”.

Con forme 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.

Por último, en lo que corresponde al Concepto Técnico 12896 del 16 de noviembre de 2007, con base en cuyas observaciones la Secretaria Distrital de Ambiente –SDA-, efectuó visita el día 3 de octubre de 2007, al proyecto de construcción denominado PARQUE CENTRAL PONTEVEDRA ETAPA 2, ubicado en la Av. Boyacá No. 83-50 de la ciudad de Bogotá D.C., de titularidad de la constructora A.R. CONSTRUCCIONES S.A., conforme al cual se debía requerir a la citada sociedad para que implementara las medidas necesarias para minimizar el ruido generado con ocasión de la obra, ésta corresponde a una actuación no relacionada con la investigación adelantada en el expediente SDA-08-2006-625, al respecto el artículo 36 de la Ley 1437 de 2011, con relación a la formación y examen de expedientes., dispone:

“ARTÍCULO 36. FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad. (subrayado fuera de texto)

Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.

Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.

(...)"

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que respecto de las conductas relacionadas en el Concepto Técnico 12896 del 16 de noviembre de 2007, a su vez obró la caducidad de la facultad sancionatoria, se ordenará su consecuente archivo. Lo anterior, en aplicación los principios de la función administrativa, establecidos en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, en especial los relacionados en los numerales, 11, 12 y 13, los cuales, a su tenor rezan:

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se ordenará el archivo de las actuaciones adelantadas y obrantes en el expediente SDA-08-2006-625.

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 los numerales 6 y 9 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 la señalada Autoridad “6. Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios” y “9. Expedir los actos que ordenan el archivo, desglose, acumulación, ordenación cronológica y refoliación de actuaciones administrativas en los procesos de carácter sancionatorio”.

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso sancionatorio ambiental iniciado por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, mediante Auto 1705 del 7 de julio de 2006 y cuyas actuaciones obran en el expediente SDA-08-2006-625, por las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el presente acto al representante legal de la sociedad GRUPO AR S.A., identificada con NIT. 860.061.284-6, ubicada en la Calle 113 No. 7 - 80 Piso 17 de la ciudad de Bogotá D.C, correo electrónico olcastro@grupoar.com.co, 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 copia de la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario, para lo de su competencia.

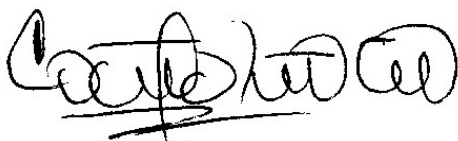
ARTÍCULO CUARTO: Cumplido lo anterior **archivar** definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2006-625**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero del presente acto.

ARTÍCULO QUINTO: 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 SEXTO: Publicar el presente acto 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 Resolución procede recurso de reposición el cual deberá interponer ante el Despacho de esta Secretaría, 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, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
fecha



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

JOHANNA VANESSA GARCIA CASTRILLON CPS: CONTRATO 2021-1110 DE 2021 FECHA EJECUCION: 12/10/2021

Revisó:

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ ORJUELA CPS: CONTRATO 2021-1081 DE 2021 FECHA EJECUCION: 12/10/2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 13/10/2021

SDA-08-2006-625