

RESOLUCION N. 04668

“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-, el día 31 de marzo de 2005, visitó el establecimiento de comercio denominado ACERIAS MONTERREY, ubicado en la carrera 75 No. 58-23 SUR, de la localidad de ciudad Bolívar, de la ciudad de Bogotá D.C., de titularidad del señor LUIS FERNANDO GONZALEZ, de la cual se emitió el Concepto Técnico 3289 de 27 de abril de 2005, con base en cuyas observaciones se inició procedimiento sancionatorio ambiental y se formularon cargos, al propietario del señalado establecimiento, por medio de Auto 1700 del 7 de julio de 2006, por el presunto incumplimiento de: i) los artículos 38 del Decreto 02 de 1982 del Ministerio de Salud, artículo 10 y párrafo 1 del 11 de la Resolución DAMA 1208 de 2003, relacionados con la altura mínima del punto de descarga de emisiones, ii) los artículos 45 y 51 del Decreto 948 de 1995, artículo 17 de la Resolución 8321 del 1983 del Ministerio de Salud, relacionados con la obligación de impedir la contaminación por ruido y iii) artículo 40 del Decreto 02 de 1982 del Ministerio de Salud, relacionado con la altura de la chimenea. Acto administrativo notificado por Edicto entre el 16 y 30 de marzo de 2007. (Acto administrativo modificado por Auto 2568 del 2 de octubre de 2008)

Que la Secretaria Distrital de Ambiente – SDA-, el día 12 de agosto de 2007, en adelante la Secretaria, realizó vista de seguimiento al establecimiento de comercio denominado ACERIAS MONTERREY, ubicado en la carrera 75 No. 58-23 SUR, de la localidad de ciudad Bolívar, de la

ciudad de Bogotá D.C., de titularidad del señor LUIS FERNANDO GONZALEZ, de la cual se emitió el Concepto Técnico 11704 del 29 de octubre de 2007 y a su vez volvió a realizar vista al señalado establecimiento el 22 de enero de 2008, de la cual emitió el Concepto Técnico 2493 del 19 de febrero de 2008, con base en los cuales se inició investigación administrativa ambiental y formuló cargos mediante Resolución 826 del 18 de abril de 2008, contra el señalado establecimiento de comercio, por los siguientes hechos: i) operar sin permiso de emisiones atmosféricas, incumpliendo el artículo 73 del Decreto 948 de 1995 y artículo 1 de la Resolución 619 del 1997, ii) no contar con la infraestructura física necesaria para garantizar el acceso de la autoridad a las fuentes de emisión, incumpliendo el artículo 5 de la Resolución 1908 de 2006 y iii) no realizar los estudios de valuación de emisiones atmosféricas, incumpliendo el artículo 18 de la Resolución 1208 de 2003.

Que la Secretaria mediante Resolución 625 del 18 de abril de 2008, impuso al establecimiento de comercio ACERIAS MONTERREY, medida preventiva de suspensión de actividades por los hechos establecidos en los Conceptos Técnicos 11704 del 29 de octubre de 2007 y 2493 del 19 de febrero de 2008 y a su vez dieron lugar a la apertura de investigación y formulación de cargos mediante Resolución 826 del 18 de abril de 2008.

Que la Secretaria, mediante Auto 489 del 28 de enero de 2009, abrió el periodo probatorio el proceso sancionatorio ambiental iniciado mediante Resolución 826 del 18 de abril de 2008.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

Sea lo primero aclarar que el sujeto de derecho objeto de la investigación sancionatoria ambiental adelantada en el expediente SDA-08-2005-1694, corresponde al señor LUIS FERNANDO GONZALEZ y no el establecimiento de comercio del cual éste es su propietario. Esto, por cuanto la estación de servicio, carece de personalidad jurídica por ser un conjunto de bienes afectos a objeto comercial.

Es así como 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 las actuaciones administrativas obrantes en el expediente SDA-08-2005-1694, esto es el Auto 1700 del 7 de

julio de 2006 y Resolución 826 del 18 de abril de 2008, con los cuales se iniciaron las investigaciones sancionatorias ambientales que obran en el citado expediente.

Por lo tanto, es el señor LUIS FERNANDO GONZALEZ, en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado ACERIAS MONTERREY, ubicado en la carrera 75 No. 58-23 SUR, de la localidad de ciudad Bolívar, de la ciudad de Bogotá D.C. el destinatario del presente acto.

Aclarado lo anterior, la situación irregular que dio origen a las investigaciones adelantadas en el expediente SDA-08-2005-1694, fue conocida por el Departamento y la Secretaria, los días 31 de marzo de 2005 y 22 de enero de 2008, en las vistas al establecimiento de comercio denominado ACERIAS MONTERREY, lo que dio lugar a que mediante Auto 1700 del 7 de julio de 2006 y Resolución 826 del 18 de abril de 2008, se iniciara procedimiento sancionatorio ambiental y formularan cargos por: i) operar sin permiso de emisiones atmosféricas, incumpliendo el artículo 73 del Decreto 948 de 1995 y artículo 1 de la Resolución 619 del 1997, ii) no contar con la infraestructura física necesaria para garantizar el acceso de la autoridad a las fuentes de emisión, incumpliendo el artículo 5 de la Resolución 1908 de 2006 y iii) no realizar los estudios de valuación de emisiones atmosféricas, incumpliendo el artículo 18 de la Resolución 1208 de 2003.

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 01 de 1984, la Ley 99 de 1993 y Decreto 1594 de 1984, con forme a lo establecido en el régimen de transición establecido en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, Régimen Sancionatorio Ambiental.

En este orden de ideas el citado artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, prescribe:

“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 la Autoridad conoció de los hechos irregulares que dieron origen a las investigaciones iniciadas mediante Auto 1700 del 7 de julio de 2006 y Resolución 826 del 18 de abril de 2008, los días **31 de marzo de 2005 y 22 de enero de 2008**, respectivamente, fechas para las cuales 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 la Autoridad, 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 las presentes actuaciones, esto es, desde el **31 de marzo de 2005 y 22 de enero de 2008**, fechas de la verificación de los hechos, que dieron lugar a las investigaciones iniciadas mediante Auto 1700 del 7 de julio de 2006 y Resolución 826 del 18 de abril de 2008, respectivamente, relacionados con la ausencia de permiso de emisiones atmosféricas, infraestructura física necesaria para garantizar el acceso de la autoridad a las fuentes de emisión, no contar con los estudios de valuación de emisiones atmosféricas. Por tanto, esta Secretaría disponía hasta el **31 de marzo de 2008 y 22 de enero de 2010** para la expedición de los Actos Administrativos que resolverían de fondo las Actuaciones Administrativas, ya citadas, trámites que no se surtieron; de tal modo que operó el fenómeno de la caducidad.

Por lo tanto, esta Resolución procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2005-1694**.

Adicionalmente, 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 instaren 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.

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 Secretaria “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 dentro de los procesos sancionatorios ambientales iniciados mediante Auto 1700 del 7 de julio de 2006 y Resolución 826 del 18 de abril de 2008, adelantados en el expediente **SDA-08-2005-1694**.

ARTICULO SEGUNDO: Notificar la presente providencia al señor LUIS FERNANDO GONZALEZ, en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado ACERIAS MONTERREY, ubicado en la carrera 75 No. 58-23 SUR, de la localidad de ciudad Bolívar, 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 copia de la presente Resolución a la Oficina de Control Disciplinario Interno, 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.

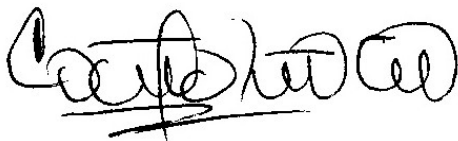
ARTÍCULO QUINTO: Publicar la presente providencia en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SEXTO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2005-1694**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

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

Dado en Bogotá D.C., a los 29 días del mes de noviembre del año 2021



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

JOHANNA VANESSA GARCIA CASTRILLON CPS: CONTRATO 2021-1110 DE 2021 FECHA EJECUCION: 14/11/2021

Revisó:

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ ORJUELA CPS: CONTRATO 2021-1081 DE 2021 FECHA EJECUCION: 15/11/2021

JOHANNA VANESSA GARCIA CASTRILLON CPS: CONTRATO 2021-1110 DE 2021 FECHA EJECUCION: 14/11/2021

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ ORJUELA CPS: CONTRATO 2021-1081 DE 2021 FECHA EJECUCION: 14/11/2021

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 29/11/2021

SDA-08-2005-1694