

RESOLUCION N. 00573

“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 Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009 modificado por el Decreto Distrital 175 del 04 de mayo de 2009 y en especial, las delegadas en la Resolución 01865 del 06 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

El día 26 de Septiembre de 2007 mediante radicado 2007ER40223, la Señora Ana Muñoz interpuso queja por contaminación ambiental generada por el establecimiento ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este.

En atención a lo anterior, el día 12 de marzo de 2008 profesionales del grupo de quejas y soluciones ambientales, adelantaron visita al establecimiento de comercio ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este con el fin de verificar los procesos que allí se adelantan. En constancia se diligencio acta de visita sin numeración.

Con base en lo anterior se emitió el Concepto Técnico N° 13494 del 16 de Septiembre de 2008, conceptuando que se sugiere requerir al señor Jorge Hernández, para que:

- *De forma inmediata suspenda las quemas a cielo abierto*
- *En el término de 30 días confine el área de fabricación y lijado e implemente dispositivos de control para material particulado.*
- *Registre el libro de operaciones de su actividad comercial ante el Sector Industrial Forestal de la SDA, conforme a los Art. 64 al 68 del Decreto 1791/96. Se sugiere dar un plazo máximo de ocho (8) días.*

El día 22 de Enero de 2009 mediante Requerimiento No. 2009EE2742, se requirió al señor Jorge Luis Hernández Madrid en su calidad de propietario del establecimiento ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este, de localidad de San Cristóbal para que:

- *De forma inmediata suspenda las quemas a cielo abierto*
- *En el término de treinta (30) días confine el área de fabricación y lijado e implemente dispositivos de control para material particulado.*
- *En un término de ocho (8) días realice ante esta Secretaria los trámites pertinentes para obtener el registro del libro de operaciones de su actividad comercial.*

El día 03 de Agosto de 2009, profesionales de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre, adelantaron visita al establecimiento de comercio ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este del barrio Canadá Güira de la Localidad de San Cristóbal, con el fin de realizar seguimiento al cumplimiento del requerimiento de radicado 2009EE2742 del 22 de Enero de 2009, dejando como constancia el acta de visita de verificación de Industrias Forestales N° 516.

Con base en lo anterior, el día 27 de Agosto de 2009, se emitió el concepto técnico N° 14678, mediante el cual se concluyó que el establecimiento de comercio ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este, cuyo propietario es el señor Jorge Luis Hernández Madrid:

- *Dio cumplimiento con el requerimiento EE2742 del 22 de enero de 2009 en el aparte: "suspenda las quemas a cielo abierto"*
- *No dio cumplimiento con el requerimiento EE2602 de 2008 en los apartes: "confine el área de fabricación y lijado e implemente los dispositivos de control para el material particulado"; y "realice ante esta Secretaria los trámites pertinentes para obtener el registro de libro de operaciones de su actividad comercial".*

Adicionalmente es necesario que el señor Jorge Hernández, propietario de la industria ubicada en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este:

- *En un término de ocho (8) días calendario mejore el manejo interno de los residuos adecuando un lugar específico y aislado para su almacenamiento, de modo que se evite la dispersión de los mismos.*

El día 30 de Junio de 2010, mediante el Auto N° 5118, el Director de Control Ambiental de la Secretaria Distrital de Ambiente, encontró merito suficiente para iniciar proceso sancionatorio de carácter ambiental al señor Jorge Luis Hernández Madrid, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 79.812.756, en calidad de propietario del establecimiento de comercio ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este, localidad de San Cristóbal de esta Ciudad, esto con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, conforme a lo expuesto en la

parte motiva del presente acto administrativo. El anterior auto se notificó personalmente al presunto infractor el 23 de Noviembre de 2010.

El día 17 de Noviembre de 2011, mediante Auto No. 5636, el Director de Control Ambiental, formuló pliego de cargos a título de dolo al señor Jorge Luis Hernández Madrid, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 79.812.756, en calidad de propietario del establecimiento de comercio ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este, localidad de San Cristóbal del Distrito por:

CARGO PRIMERO: Por no adelantar el trámite del registro del libro de operaciones ante esta Entidad, vulnerando con este hecho el artículo 65 del Decreto 1791 de 1996.

CARGO SEGUNDO: Por no adelantar las adecuaciones pertinentes dadas por parte de esta Entidad, vulnerando con este hecho el artículo 23 del Decreto 948 de 1995.

El anterior auto se notificó al presunto infractor por edicto que se fijó el día 6 de febrero de 2012 y se desfijo el 10 del mismo mes y del mismo año.

Dentro del término establecido en el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009, el señor Jorge Luis Hernández Madrid, no presentó descargos por escrito ni aportó o solicitó la práctica de pruebas que estimara pertinentes y conducentes.

El día 27 de febrero de 2014, profesionales del área de Flora e Industria de la Madera realizaron visita técnica al establecimiento de comercio ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este, localidad de San Cristóbal, con el fin de realizar visita de control para actualizar la información que reposa en el expediente SDA-08-2009-2934. Como constancia de ello diligenció acta de visita No. 157.

Con base a lo anterior se emitió el Concepto Técnico No. 02919 del 07 de abril de 2014, mediante el cual se concluyó:

-El establecimiento ubicado en la en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este del barrio Canadá La Güira de la Localidad de San Cristóbal, cuyo propietario es el señor Jorge Luis Hernández Madrid, finalizó sus actividades en la dirección registrada en el expediente SDA-08-2009-2934 de la Secretaría Distrital de Ambiente, actualmente este predio se encuentra siendo usado como vivienda de uso residencial.

El día 27 de febrero de 2015, mediante Auto No. 00389, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente decretó la práctica de pruebas de manera oficiosa:

- Radicado No. 2007ER40223 del 26 de Septiembre de 2007
- Acta de Visita sin Numeración del 12 de Marzo de 2008.
- Concepto Técnico No. 013494 del 16 de Septiembre de 2008

- *Requerimiento No. 2009EE2742 del 22 de Enero de 2009*
- *Acta de visita técnica N° 516 del 3 de Agosto de 2009*
- *Concepto técnico N° 014678 del 27 de Agosto de 2009.*

- *Acta de Visita No. 157 del 27 de Febrero de 2014.*
- *Concepto Técnico No. 02919 del 07 de Abril de 2014*

El anterior auto se notificó al presunto infractor por Edicto fijado el día 28 de agosto de 2015 y desfijado el 10 de septiembre del mismo año.

Una vez consultado el Registro Único Empresarial y Social de la Cámara y Comercio de Bogotá, a través de la página web, con el número de identificación 79.812.756 del señor Jorge Luis Hernández Madrid, se evidencia que la matrícula mercantil No. 2078764, se encuentra cancelada.

Revisado el expediente, se determinó que para la fecha en que se realizó la primera visita técnica, es decir, el día 12 de marzo de 2008, se encontraba en vigencia el Decreto 1594 de 1984, sin embargo, el acto administrativo referenciado fue proyectado erróneamente bajo la Ley 1333 de 2009.

De acuerdo con lo anterior, se observa una indebida aplicación de la norma toda vez que para la fecha de los hechos se encontraba vigente el Decreto 1594 de 1984, y no la Ley 1333 de 2009, norma que sirvió de soporte para iniciar el proceso sancionatorio; por lo que se analizará si operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria.

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 las presentes diligencias fue conocida por esta entidad el **12 de marzo de 2008**, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009, resulta procedente establecer como primera medida, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en los Decretos 1594 de 1984 y Decreto Ley 01 de 1984.

Consecuentemente, se advierte que los hechos materia de investigación son de naturaleza y de ejecución instantánea, dado que su consumación tuvo lugar en un único momento, claramente determinado en el tiempo, el cual marca el punto de referencia y de partida para el computo del término de caducidad.

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 esta Secretaría conoció del hecho irregular el **12 de marzo de 2008**, 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**.

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 ambiental competente para la fecha disponía de un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha en que tuvo en primer momento conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es, desde el **12 de marzo de 2008**, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a las actuaciones evidenciadas en el expediente, y que se relacionan con el presunto incumplimiento en la

presentación del registro del libro de operaciones, transgrediendo presuntamente con esta conducta el artículo 65 del Decreto No. 1791 de 1996 y el no adelanto de las adecuaciones pertinentes dadas por esta Entidad, vulnerando el artículo 23 del Decreto 948 de 1995.

Por tanto, la autoridad ambiental disponía hasta el día **12 de marzo de 2011**, 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.

Es por lo anterior que se procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y en consecuencia, se ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2009-2934**.

III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

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, 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.

En virtud 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.

Que en virtud del artículo 2 numeral 6° de la Resolución 1865 del 6 de julio de 2021, la Secretaría Distrital de Ambiente delegó en cabeza del Director de Control Ambiental de la Entidad, *“Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios.”*

Que, en mérito de lo expuesto, el director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C.,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA CADUCIDAD de la facultad sancionatoria dentro del proceso adelantado por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy la Secretaría Distrital de Ambiente, en contra del señor **JORGE LUIS HERNÁNDEZ MADRID**, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 79.812.756, en calidad de propietario del establecimiento de comercio ubicado en la Calle 48 Sur N° 4-21 Este, localidad de San Cristóbal de esta Ciudad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto y que constan en las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2009-2934**.

ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR esta Resolución al señor **JORGE LUIS HERNÁNDEZ MADRID**, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 79.812.756, en la Calle 48 Sur N° 4 – 21 Este, localidad de San Cristóbal de Bogotá D.C.; de conformidad con los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, 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.

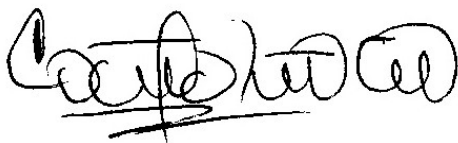
ARTÍCULO CUARTO: Publicar la presente Resolución en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO SEXTO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2009-2934**, 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 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, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

INGRID LIZETH CULMA REINOSO

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20220310 DE 2022

FECHA EJECUCION:

09/03/2022

Revisó:

DANIELA URREA RUIZ

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20220734 DE 2022

FECHA EJECUCION:

10/03/2022

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

10/03/2022