

RESOLUCION N. 00876

“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, el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), 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 4 de mayo de 2009 y en especial, las delegadas en la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que, la Secretaría Distrital de Ambiente, recibió la queja interpuesta por el señor JORGE FERNÁNDEZ, con radicado No. 2005ER43749 del 25 de noviembre de 2005, en la cual se puso en conocimiento la presunta instalación de publicidad exterior visual sin autorización en la Carrera 24 No. 68-61 de esta ciudad.

Que, en virtud de lo anterior, el Grupo de Quejas y Soluciones Ambientales de esta Autoridad Ambiental realizó visita técnica el **10 de enero de 2008**, en la Carrera 24 No. 68-61 de esta ciudad, y por lo cual se emitió el Concepto Técnico No. 002268 del 8 de febrero de 2008; en el cual se estableció lo siguiente:

“(…)

7. CONCEPTO TECNICO

De acuerdo con lo encontrado en la visita se sugiere Requerir al Sr. Diego Valbuena representante legal de ENSEÑANZA AUTOMOVILISTA MASTERS CARS. y/o a quien haga sus veces, para que:

- *En un término de (8) días hábiles registre la publicidad exterior visual ante la Secretaría Distrital de Ambiente*

(...)"

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto, la Secretaría Distrital de Ambiente a través de oficio con radicado No. 2008EE26154 del 13 de agosto de 2008 (folios 9-10), requirió al señor DIEGO VALBUENA, en calidad de representante legal de ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA MASTERS CARS, para que realizara las acciones tendientes al desmonte y remoción de la totalidad de los elementos de publicidad exterior visual.

Que, en virtud de lo anteriormente señalado, la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de esta Secretaría, emitió el Concepto Técnico No. 021635 del 7 de diciembre de 2009 (folios 13-14), en el cual se estableció lo siguiente:

"(...)

1. OBJETO: Establecer (...) grado de afectación paisajística de acuerdo a la Resolución 4462 de 2008, Resolución 931 de 2008.

(..)

2. ANTECEDENTES.

"1) Fecha de la visita. No fue necesario, se valoró la información aportada por el grupo de quejas y soluciones".

Acto seguido el Concepto Técnico No. 021635 del 7 de diciembre de 2009, describe los antecedentes de los años 2005, 2006, 2007 y 2008.

(...)

5. CONCEPTO TÉCNICO

a. Se sugiere al Grupo Legal de Publicidad Exterior Visual, **ORDENAR**, al representante legal de la empresa (o persona natural), **ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA MASTERS CARS/ DIEGO VALBUENA** el **desmonte** de los elementos de Publicidad Exterior Visual que se encuentren incumpliendo con las estipulaciones ambientales.

(...)"

Que, de acuerdo con lo anterior, esta Autoridad Ambiental mediante **Auto No. 4968 del 30 de septiembre de 2011** (folios 15-18), inició proceso sancionatorio de carácter ambiental contra el señor **DIEGO VALBUENA DURÁN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.945.533, en calidad de propietario del elemento de publicidad exterior visual ubicado en la Carrera 24 No. 68-61 de esta ciudad, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción ambiental, en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

Que, mediante radicado No. 2011EE132974 esta Entidad envió citación para la notificación personal del anterior acto administrativo, con la cual, se efectuó la notificación personal el 26 de diciembre de 2011 al señor DIEGO VALBUENA DURÁN, con fecha de ejecutoria del 27 de diciembre de 2011 y publicado en el Boletín Legal Ambiental de esta Entidad el 30 de junio de 2015.

Que, a través del **Auto No. 4969 del 30 de septiembre de 2011**, expedido por la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), se ordenó al señor **DIEGO VALBUENA DURÁN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.945.533, el desmonte del elemento de Publicidad Exterior Visual tipo aviso instalado en la Carrera 24 No. 68-61 de esta ciudad, el Auto en comento fue notificado al señor **DIEGO VALBUENA DURÁN** el día 26 de diciembre del 2011.

Posteriormente, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante Resolución No. 02101 del 26 de octubre de 2015, resolvió: **“ARTÍCULO PRIMERO. - REVOCAR el Auto Aclaratorio No. 02933 del 04 de junio de 2014, conforme lo expuesto en la parte motiva.**

ARTICULO SEGUNDO. - CONFIRMAR el Auto de Inicio No. 4968 del 30 de septiembre de 2011, en todas y cada una de sus partes de conformidad con consideraciones efectuadas en el presente acto administrativo.

(...)”

La Resolución en comento fue notificada personalmente el 18 de enero de 2016 al señor Procurador 4º. Judicial II Agrario de Bogotá, OSCAR RAMÍREZ MARÍN, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.443.966. Cuenta con constancia de ejecutoria del 19 de enero de 2016. Asimismo, mediante radicado No. 2015EE226841 del 13 de diciembre de 2015 se le comunicó al citado Procurador.

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 día **10 de enero de 2008**, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, resulta procedente establecer como primera medida, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) y la Ley 99 de 1993.

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 surtirse 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 día **10 de enero 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 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 día **10 de enero de 2008**, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a la presente actuación, y que se relacionan con el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental. Por tanto, la autoridad ambiental disponía hasta el día **9 de enero 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-08-2010-1608**.

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 instauran 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

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.

De conformidad con lo contemplado en los numerales 6 y 9 del Artículo 2 de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente, por la cual el Secretario Distrital de Ambiente delega en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de:

“6. 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 la Secretaría Distrital de Ambiente, en contra del señor **DIEGO VALBUENA DURÁN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.945.533, en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado **CENTRO DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA MASTER CARS**, ubicado en la Avenida Carrera 24 No. 68-71 Piso 3 de la Localidad de Barrios Unidos 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-08-2010-1608**.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR esta Resolución al señor **DIEGO VALBUENA DURÁN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.945.533, en la Avenida Carrera 24 No. 68-71 Piso 3 de la Localidad de Barrios Unidos de esta ciudad; de acuerdo con la última dirección que registra el expediente y el Registro Único Empresarial y Social de Cámara de Comercio (RUES), de conformidad con los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

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 esta decisión a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, conforme lo dispone el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO SEXTO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2010-1608**, 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

