

RESOLUCION N. 01889

“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, 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 delegadas por la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, modificada por las Resoluciones 046 del 13 de enero de 2022 y 00689 del 03 de mayo de 2023 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que mediante **Resolución No. 2450 de fecha 25 de octubre de 2006**, la Secretaría Distrital de Ambiente otorgo permiso de vertimientos establecimiento SUPERABONO LTDA, por el término de 5 años; en el artículo segundo de la mencionada resolución se le exigió al representante legal del establecimiento presentar una caracterización anual de vertimientos en el mes de noviembre, durante la vigencia del permiso, el cual debía ser realizado por un laboratorio certificado.

Que el **Concepto Técnico 8990 de 10 de agosto de 2008** concluyó que el establecimiento SUPERABONO LTDA, incumplió con la Resolución 2450 de 2006, por medio de la cual se otorgo permiso de vertimientos, ya que no realizo muestreo compuesto en la caja de inspección externa.

Que el **Concepto Técnico No. 19817 de 17 de diciembre de 2008**, concluyó que la caracterización de los vertimientos presentada por el establecimiento SUPERABONO LTDA, no cumple con los parámetros DBO, DQO, Cobre, Níquel, cadmio y Plomo exigido según Resolución DAMA 1074 de 1997; por lo que el establecimiento no da total cumplimiento a lo establecido en la Resolución 2450 de 2006 por la cual se otorgo permiso de vertimientos.

Que de acuerdo con el **Concepto Técnico No. 002554 de 10 de febrero de 2010**, se establece que se realizo visita técnica el día 11 de octubre de 2009 al establecimiento en mención, con el fin de verificar el manejo de vertimientos y residuos peligrosos. En consecuencia la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo, concluyó:

*"La empresa cuenta con permiso de vertimientos vigente otorgado por la SDA a través de la Resolución 2450 del 25/10/06, el informe de resultados de los análisis fisico-químicos realizados por ANTEK S.A. y presentado por la empresa bajo el radicado **2009ER59903 del 24/11/09** no cumple para el parámetro de*

Cobre, la muestra fue tomada por el cliente y no cumple con la metodología establecida por la SDA en el requerimiento **2009EE34387 del 10/0/2009.**

La empresa no cumple los valores máximos permisibles establecidos por la Res. 1074/97 para los parámetros (DB05, DQO, Cobre, cadmio, níquel, plomo).

(...)

7. RECOMENDACIONES Y/O CONSIDERACIONES FINALES

Se solicita al área jurídica de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo tomar las medidas pertinentes por el incumplimiento normativo por parte de Superabono Ltda. En lo referente a

- *Sobrepasar el valor máximo permisible para el parámetro de Cobre establecido en la Resolución 1074 de 1997 y evidenciado en el informe de resultados de laboratorio No. A-3560 de octubre 29 de 2009 realizado por ANTEK S.A. y presentado por la empresa bajo el radicado 2009ER59903 DEL 24/11/09.*
- *Sobrepasar los valores máximos permisibles establecidos por la Res. 1047/97 para los parámetros DB05, DQO, Cobre, cadmio, níquel, Plomo y evidenciado en el informe de resultados con código 20941 presentado bajo el radicado 2009ER40395 del 20/08/2009 cuya muestra fue tomada el 24/10/2008 por ANALQUIM LTDA. (...)"*

Que mediante **Auto No. 2314 del 25 de marzo de 2010**, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, encontró mérito suficiente para iniciar proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental en contra de la sociedad **SUPERABONO LTDA** con NIT. 860526365-1, ubicada en la Carrera 88 No. 64D – 90 Int 16 de la localidad de Engativá, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

Que el referido acto administrativo fue notificado personalmente el 18 de octubre de 2010, a la señora Susana Torres, identificada con cédula de ciudadanía No. 51.689.138, en calidad de representante legal de la sociedad **SUPERABONO LTDA** con NIT. 860526365-1.

Que mediante **Auto 1193 del 24 de febrero de 2014**, la Subdirección de Recurso Hídrico y del Suelo, ordenó el desglose del Expediente DM-05-95-8500, de los siguientes documentos:

1. Concepto técnico No. 08990 del 10 de septiembre de 2007 (folios 279 al 291-tomo 3)
2. Concepto técnico No. 019817 del 16 de diciembre de 2008 (folios 368 al 378 - tomo3)
3. Concepto técnico No. 02554 del 10 de febrero de 2010 (folios 506 al 515 tomo 4)
4. Auto No, 2314 del 25 de marzo de 2010, por el cual se inicia un procedimiento sancionatorio (folios 573 al 577 - tomo 4)

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 iniciada el **día 4 de septiembre de 2007**, fecha en la que se llevó a cabo visita técnica en las instalaciones de la sociedad SUPERABONO LTDA, ubicada en la Carrera 88 No. 64D – 90 Int 16 de la localidad de Engativá de la ciudad de Bogotá D.C., donde se pudo verificar mediante el **Concepto Técnico 8990 de 10 de agosto de 2008**, que la sociedad en mención no cumplió con las obligaciones establecidas en la Resolución No. 2450 del 2006, por la cual se otorgó permiso de vertimientos, dado que no realizó muestreo compuesto en la caja de inspección externa.

En virtud de lo evidenciado en el referido concepto técnico, se le requirió con radicado **2008ER32162** del 29 de julio de 2009, para que construyera y/o adecuara la caja de inspección externa, que permitiera la toma de muestras y realizara una adecuada disposición de los lodos peligrosos generados por la empresa, entre otros.

En consecuencias, en aras de hacer seguimiento al referido requerimiento y como consecuencia de la información presentada con radicados Nos. 2008ER46915 del 21 de octubre de 2008, 2008ER32162 del 29 de julio de 2008 y 2008ER54805 del 28 de noviembre de 2008, se realizó **visita técnica de seguimiento el 24 de octubre de 2008**, y producto de la cual se emitió el **Concepto Técnico No. 19817 del 16 de diciembre de 2008**, dentro del que se concluyó:

“Evaluada y revisada la información remitida a esta Secretaria y realizada la visita técnica de seguimiento, esta Oficina de Control de Calidad y Uso de Agua presenta las siguientes consideraciones de carácter técnico ambiental:

- *La caracterización de los vertimientos presentada por Súper Abono Ltda tomada por Analquim no cumple con la norma de vertimientos, en los parámetros DBO, DQO, Cobre, Níquel, Cadmio Y Plomo exigido según Resolución DAMA 1074/1997.*
- *Súper Abono no da total cumplimiento a lo establecido en la Resolución 2450/06 por medio de la cual se le otorgó el respectivo permiso de vertimientos, en el sentido de que presentó caracterización compuesta incluyendo los parámetros solicitados en dicho requerimiento, pero no se cumple con la normativa ambiental”.*

Finalmente, a través del **Concepto Técnico No. 002554 del 10 de febrero de 2010**, se determina que:

“(…) Se solicita al área jurídica de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo tomar las medidas pertinentes por el incumplimiento normativo por parte de Superabono Ltda. en lo referente a:

Sobrepasar el valor máximo permisible para el parámetro de Cobre establecido en la Resolución 1074 d 1997 y evidenciado en el informe de resultados de laboratorio No. A-3560 DE Octubre 29 de 2009 realizado por ANTEK S.A. y presentado por la empresa bajo el radicado 2009ER59903 del 24/11/09.

Sobrepasar los valores máximos permisibles establecidos por la Res. 1074/97 para los parámetros DB05, DQO, Cobre, Cadmio, Níquel, Plomo y evidenciado en el informe de resultados con código 20941

presentado bajo el radicado 2009ER40395 del 20/08/2009 cuya muestra fue tomada el 24/10/2008 por ANALQUIM LTDA. (...)" (Subrayado fuera del texto original)

En ese orden de ideas, se advierte que los requerimientos y hechos constitutivos de infracción ambiental y los respectivos pronunciamientos de esta autoridad ambiental, fueron emitidos 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 el Decreto 1594 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, toda vez que los parámetros de sobre los cuales se fundamentó el inicio del proceso sancionatorio ambiental, DB05, DQO, Cobre, Cadmio, Níquel, Plomo fueron tomados el 24 de octubre de 2008, es decir antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009.

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 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 **24 de octubre de 2008**, dado que fue en la fecha en que se tomó el muestreo de los parámetros DB05, DQO, Cobre, Cadmio, Níquel, Plomo por el Laboratorio ANALQUIN y que fueron presentados a esta autoridad ambiental 2009ER40395 del 20/08/2009, 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 11 de diciembre de 2010, 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. (...)”

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 se tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es desde el día **20 de agosto de 2009**, toda vez que el muestreo de los parámetros DB05, DQO, Cobre, Cadmio, Níquel, Plomo fue presentado en dicha fecha a través del radicado **2009ER40395**, tomados en las instalaciones de la sociedad **SUPERABONO LTDA** con NIT. 860526365-1, ubicada en la Carrera 88 No. 64D – 90 Int 16 de la localidad de Engativá de esta ciudad; por lo que esta Autoridad Ambiental disponía hasta el **20 de agosto de 2012**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación

Administrativa frente al proceso sancionatorio, trámite que no se surtió, de tal modo que operó el fenómeno de la caducidad.

Finalmente, en esta Resolución se procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2014-826**.

III. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

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.

Que, de conformidad con lo contemplado en el numeral 1° y 6° del artículo 2° de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021 modificada por las Resoluciones 046 del 2022 y 00689 del 2023, se delegó en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de:

“1. Expedir los actos administrativos de trámite y definitivos relacionados con los procesos sancionatorios de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente.

(...)

6. Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios.”

Que, en mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - DECLARAR LA CADUCIDAD de la facultad sancionatoria dentro del proceso iniciado por la Secretaría Distrital de Ambiente, en contra de la sociedad **SUPERABONO LTDA** con NIT. 860526365-1, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO – Notificar el contenido de la presente Resolución a la sociedad **SUPERABONO LTDA** con NIT. 860526365-1, en la Carrera 88ª No. 64 D – 90 Interior 16 en la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con lo establecido en el artículo 44 y 45 del Código de Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

ARTÍCULO TERCERO. – Comunicar la presente Resolución a la Oficina de Control Disciplinario Interno de esta entidad, para lo de su competencia. Se remitirá en consecuencia copia del presente acto administrativo.

Expediente: SDA-08-2014-826
Sector: SRHS - VERTIMIENTOS